

**PENANGGULANGAN KEBAKARAN HUTAN DI INDONESIA DALAM  
PERSPEKTIF *HUMAN SECURITY***



Skripsi

*Diajukan sebagai salah satu syarat memperoleh gelar sarjana pada Departemen  
Ilmu Hubungan Internasional*

Oleh:

**MUFIDATHUL IZHMY .S**

E13112115

**DEPARTEMEN ILMU HUBUNGAN INTERNASIONAL**

**FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK**

**UNIVERSITAS HASANUDDIN**

**2016**

## ABSTRAKSI

**Mufidathul Izhmy .S**, E 131 12 115, “*Penanggulangan Kebakaran Hutan di Indonesia dalam Perspektif Human Security*”, di bawah bimbingan H. Adi Suryadi B. selaku pembimbing I dan Nur Isdah selaku pembimbing II, Departemen Ilmu Hubungan Internasional, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Hasanuddin.

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui analisa kebijakan penanggulangan kebakaran hutan di Indonesia dalam perspektif *Human Security*. Penelitian ini berfokus pada kebijakan yang dalam upaya penanggulangan kebakaran hutan di Indonesia, dan apakah Indonesia dalam penanggulangan kebakaran hutan sesuai dengan perspektif *Human Security*.

Tipe penelitian yang penulis gunakan untuk mencapai tujuan penelitian adalah tipe penelitian deskriptif. Teknik pengumpulan data yang penulis gunakan adalah studi pustaka. Adapun untuk menganalisa data, penulis menggunakan teknik analisis kuantitatif dan kualitatif.

Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa dalam penanggulangan kebakaran hutan Indonesia merumuskan dan menerapkan beberapa kebijakan berupa Undang-undang dan upaya penanggulangan, tetapi dalam pelaksanaannya kebijakan tersebut belum berjalan dengan maksimal, sebab faktanya kasus kebakaran hutan masih terus terjadi di beberapa wilayah yang sama. Tantangan dan prospek penanggulangan kebakaran hutan di Indonesia diharapkan kebakaran hutan yang mempengaruhi aktivitas manusia tdk menjadi masalah berkelanjutan yang berpengaruh pada kondisi regional, dan tidak sampai memicu konflik global, etnis, dan sipil.

*Kata Kunci: Indonesia, Kebakaran Hutan, Human Security*

## ABSTRACT

**Mufidathul Izhmy .S**, E 131 12 115, "Prevention Fires in Indonesia in Perspective of *Human Security*", under the guidance of H. Adi Suryadi B. as a mentor I and Nur Isdah as a mentor II, Department of International Relations, Faculty of Social and Political Sciences, University of Hasanuddin.

This study aims to determine policy analysis of forest fire management in Indonesia in the perspective of Human Security. The research focuses on policy in the fight against forest fires in Indonesia, and whether Indonesia in forest fire management in accordance with the perspective of Human Security.

The type of research that the author uses to achieve the purpose of the research is descriptive type. Data collection techniques that I use is literature. As for analyzing the data, the authors use the technique of quantitative and qualitative analysis.

The results of this study indicate that the Indonesian forest fire management to formulate and implement policies in the form of legislation and prevention efforts, but in practice the policy has not gone up, because the fact is the case of forest fires continued to rage in some areas of the same. Challenges and prospects for forest fire management in Indonesia is expected to forest fires that affect human activities indeterminate be an ongoing issue that affects the regional conditions, and not to trigger a global conflict, ethnic and civil.

*Keywords: Indonesia, Forest Fire, Human Security*

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang**

Isu tentang lingkungan merupakan salah satu isu yang sedang disoroti dalam Hubungan Internasional. Saat ini Hubungan Internasional tidak lagi terfokus pada isu-isu konflikual atau hanya membahas tentang perang dan perdamaian saja, melainkan mulai berfokus pada isu tentang lingkungan hidup. Peningkatan jumlah penduduk dunia memberi pengaruh pada kondisi lingkungan di berbagai negara atau wilayah. Hal ini semakin diperparah oleh perubahan iklim, pemanasan global, dan pemanfaatan sumber daya alam dan lingkungan. Seperti yang sedang terjadi sekarang ini yaitu pemanfaatan atau pengelolaan lingkungan yang tidak sesuai sebagaimana mestinya. Seperti hal di Indonesia, terjadi pengrusakan hutan akibat penebangan secara liar bahkan pembakaran hutan oleh pihak yang tidak bertanggung jawab. Hal ini dipicu oleh kebutuhan manusia yang makin hari semakin meningkat, menyebabkan peningkatan eksploitasi terhadap sumber daya alam yang berdampak pada kondisi lingkungan. Selain itu, pemanfaatan sumber daya secara berlebihan dapat meningkatkan pencemaran dan kerusakan pada lingkungan.

Berbagai isu lingkungan, seperti kelangkaan sumber daya alam, pencemaran dan kerusakan lingkungan menjadi hal yang mengkhawatirkan.

Selain itu perubahan iklim secara ekstrim dan pemanasan global juga mengancam kondisi lingkungan hidup.

Menyikapi masalah lingkungan tersebut, masyarakat internasional mulai memberikan perhatian serius dengan dimulainya konferensi Stockholm pada tahun 1972, yang dilanjutkan dengan berbagai kerjasama internasional dalam menangani masalah lingkungan hidup meningkat secara drastis. Negara-negara di dunia mulai mengadakan pertemuan-pertemuan yang menghasilkan perjanjian-perjanjian internasional, serta membentuk dan melakukan revitalisasi pada fungsi organisasi internasional menyangkut masalah ekologi.<sup>1</sup> Pada akhirnya masyarakat internasional menyadari bahwa masalah lingkungan harus ditanggulangi bersama.

Negara yang berada di kawasan Asia Tenggara jika dilihat kondisi lingkungannya berada pada tingkat yang memprihatinkan. Hal ini disebabkan oleh pertumbuhan populasi yang sangat tinggi, yang otomatis menyebabkan kebutuhan akan sumber daya alam meningkat tinggi yang pada akhirnya menekan kualitas lingkungan dan tidak diimbangi oleh keseimbangan sosial dan lingkungan yang biasa dikenal dengan *sustainable development* (pembangunan berkelanjutan).

Kondisi lingkungan yang semakin memburuk dapat mempengaruhi kondisi suatu negara atau wilayah. Indonesia adalah salah satu negara di Asia Tenggara yang memiliki potensi sumber daya alam yang sepatutnya

---

<sup>1</sup> Peter Haas, Robert O. Keohane, dan Marc A. Levy, "*Institutions for the Earth: Sources of Effective Environmental Protection*", Cambridge, Mass.: MIT Press, 1993, hlm. 6.

untuk dilestarikan dan dimanfaatkan sebaik-baiknya. Indonesia memiliki hutan tropis terbesar di dunia, yang luasannya menempati urutan ke tiga setelah Brazil dan Republik Demokrasi Kongo.<sup>2</sup> Dengan demikian Indonesia memiliki potensi sumber daya hutan sangat besar.

Pemanfaatan sumber daya akan berdampak langsung pada kondisi lingkungan hidup, jika tidak digunakan dengan sebagai mana mestinya dapat menimbulkan masalah pada lingkungan. Masalah lingkungan pun mulai meningkat dan beragam, namun salah satu isu pokok lingkungan yang sering diperbincangkan yakni masalah polusi asap yang bahkan sudah melintasi batas wilayah yang disebabkan oleh kebakaran hutan. Kebakaran hutan yang terjadi di Indonesia merupakan masalah yang cukup serius yang sampai saat ini belum dapat diatasi dengan baik. Kebakaran hutan cenderung semakin meningkat, hal ini disebabkan oleh degradasi (penurunan kualitas hutan) seperti aktivitas *illegal logging*, serta deforestasi seperti konversi lahan untuk pemukiman, perladangan, perkebunan dengan skala besar, serta kondisi iklim yang mendukung terjadi kebakaran hutan dan lahan yakni pada musim kemarau.

Kebakaran hutan di Indonesia telah menimbulkan kerugian dan kerusakan lingkungan ekonomi, dan sosial yang berskala besar. Penyebab dari kebakaran hutan ada dua, yakni; faktor alam dan faktor manusia. Faktor alam, seperti faktor musim, lahan gambut yang mudah terbakar serta

---

<sup>2</sup> Tuhulele Popi, "*Kebakaran Hutan di Indonesia dan Proses Penegakan Hukumnya Sebagai Komitmen dalam Mengatasi Dampak Perubahan Iklim*", Desember 2014, Vol.3 No.2, hlm. 26.

kandungan mineral yang tidak dapat dihindari. Sedangkan faktor manusia disebabkan tekanan jumlah penduduk, kurangnya pemahaman atau arti penting hutan dan dampak dari pembukaan lahan dengan cara membakar. Metode pembukaan lahan dengan cara membakar banyak dilakukan karena dianggap paling murah. Faktor ekonomi dan tidak tersedianya teknologi yang memadai menjadi faktor pendorong terjadi pembakaran hutan, meskipun dampak yang dihasilkan dari penerapan metode tersebut tidak sebanding dengan hasilnya.

Hutan adalah sebuah kawasan yang ditumbuhi dengan lebat oleh pepohonan dan lainnya.<sup>3</sup> Definisi hutan sendiri sangat beragam, dari sudut pandang orang ekonomis hutan merupakan tempat menanam modal jangka panjang yang sangat menguntungkan dalam bentuk Hak Pengusaha Hutan (HPH).<sup>4</sup> Sedangkan bagi para ilmuwan, hutan menjadi sangat bervariasi sesuai dengan spesifikasi ilmu.<sup>5</sup> Hutan sangat besar manfaatnya bagi kehidupan manusia, karena keanekaragaman sumber daya yang ada di dalamnya seperti tumbuh-tumbuhan kayu dan non-kayu yang semuanya memiliki manfaatnya masing-masing. Namun manusia memberikan batasan-batasan penggolongan untuk mengetahui asal-usulnya, sehingga dalam hal ini pemerintah menurunkan suatu aturan dengan Undang-Undang No.5 tahun 1967, yang antara lain berisi sebagai berikut<sup>6</sup> ;

---

<sup>3</sup> *Ibid.* hlm. 126.

<sup>4</sup> Arifin Arief, "*Hutan dan Kehutanan*", Yogyakarta, Kanisius; 2010, hlm.11.

<sup>5</sup> *Ibid.* hlm.11.

<sup>6</sup>*Ibid.*, hlm. 53.

## 1. Berdasarkan Kepemilikan atau Status Hukum

Berdasarkan Kepemilikan atau status hukum, hutan dapat dibedakan sebagai berikut.

- a. *Hutan Negara (public forest)*, yaitu suatu kawasan hutan dan hutan yang tumbuh di atas tanah yang tidak dibebani hak milik. Hutan Negara ini dapat berupa hutan adat, yaitu hutan Negara yang pengelolaannya diserahkan kepada masyarakat hukum adat (hutan ulayat/marga/pertuanan). Sedangkan hutan Negara yang dikelola oleh desa dan dimanfaatkan demi kesejahteraan desa disebut hutan desa. Undang-undang No.41 tahun 1999 tentang Kehutanan, menyebutkan status hutan di Indonesia terbagi dalam hutan negara dan hutan hak. Hutan negara mengacu pada kawasan hutan yang berada di atas tanah yang tidak dibebani hak atas tanah (tidak dimiliki seseorang atau badan hukum). Sedangkan hutan hak mengacu pada kawasan hutan yang berada di atas tanah yang dibebani hak atas tanah. Dalam ketentuan ini, otomatis hutan adat dikategorikan sebagai hutan negara.<sup>7</sup>
- b. *Hutan milik (privat forest)*, yaitu hutan yang tumbuh di atas tanah yang dibebani hak milik.
- c. *Hutan kemasyarakatan (social forest)*, yaitu suatu system pengelolaan hutan yang bertujuan untuk mendukung kehidupan dan kesejahteraan masyarakat sekitar hutan dengan

---

<sup>7</sup> *Hutan Adat*, diambil dari <https://jurnalbumi.com/hutan-adat/>, diakses pada 16 Januari 2016



meningkatkan daya dukung lahan dan sumber daya alam tanpa mengurangi fungsi pokoknya, misalnya pelaksanaan Agroforestry oleh KTH.

## 2. Berdasarkan Fungsi

Hutan Indonesia berdasarkan *Tata Guna Hutan Kesepakatan* (TGHK) secara nasional seluas 144 juta hektar yang tersebar di berbagai pulau utama dan peruntukannya dibagi menjadi lima kategori beserta pembulatan persentase, yaitu hutan lindung (*protection forest*) 27% , hutan suaka dan hutan wisata (*nature reserve and recreation forest*) 9,8% , hutan produksi terbatas (*limited production forest*) 16,1% , hutan produksi tetap (*permanent production forest*) 17% , dan hutan produksi dikonversi (*conservation forest*) 20%. Hutan di Indonesia merupakan 75% dari seluruh wilayah Indonesia atau 50% dari hutan tropika di Asia Tenggara dan 10% dari seluruh wilayah hutan tropika di dunia.

## 3. Berdasarkan Peruntukannya

Berdasarkan peruntukannya, hutan dibedakan antara lain sebagai berikut;

- a. Hutan tetap (*fixed forest*), yakni hutan yang berada pada wilayah-wilayah tertentu dan telah ditetapkan untuk dipertahankan sebagai hutan tetap.

- b. Hutan cadangan (*reserved forest*), yakni hutan yang berada di luar kawasan hutan dan yang peruntukannya belum ditetapkan oleh pemerintah.
- c. Hutan lainnya, yakni hutan yang berada di luar hutan tetap dan bukan hutan cadangan.

Dari penggolongan diatas semakin menegaskan betapa pentingnya untuk melestarikan hutan yang ada di Indonesia. Hutan di Indonesia berkurang secara drastis dalam kurun waktu 2009-2013 Indonesia kehilangan hutan seluas 4,6 juta hektar atau selusa Provinsi Sumatera Barat, tujuh kali luas Provinsi DKI Jakarta.<sup>8</sup> Kebakaran hutan dan lahan seringkali terjadi pada musim kemarau di Indonesia, yaitu sekitar bulan September hingga Desember. Selain disebabkan oleh faktor musim, kebakaran hutan juga disebabkan oleh faktor manusia baik itu individu serta dari kelompok-kelompok atau perusahaan. Masing-masing kelompok melakukan aktivitas pembukaan lahan dengan cara menebas, menebang, dan membakar hutan.

Sebanyak 127 orang dan 10 perusahaan menjadi tersnagka kebakaran hutan di Indonesia. Adapun 10 perusahaan yang di anggap harus bertanggung jawab pada terjaidnya kebakaran hutan adalah PT PMH, PT RPP, PT RBS, PT LIH, PT MBA, PT GAP, PT ASP, PT KAL, PT RJP, dan PT SKM. Beberapa perusaan tersebut adalah milik asing, dan terletak di

---

<sup>8</sup> Yunanto Wiji Utomom Editor. “*Tiap menit Indonesia Kehilangan Hutan Seluas Tiga Kali Lapangan Bola*”, diambil dari <http://sains.kompas.com/read/2014/12/11/20455171/> diakses pada 1 Desember 2015

wilayah Sumatera Selatan, Riau, Kalimantan Barat, dan Kalimantan Tengah.

Kasus kebakaran hutan di Indonesia tiap tahun semakin meningkat, bahkan cenderung tidak ada penanganan serius dari pemerintah. Akibatnya pihak-pihak yang seharusnya bertanggung jawab atas terjadinya kebakaran hutan bebas berkeliaran dan terus menjalankan aksinya. Indonesia tentunya mengalami kerugian akibat kebakaran hutan, bukan hanya Negara secara umum tetapi penduduk Indonesia ikut merasakan dampak dari kebakaran hutan. Misalnya penduduk adat yang tinggal di sekitar hutan yang mengalami kebakaran, bahkan berimbas pada penduduk yang tinggal cukup jauh dari pusat kebakaran hutan. Dampak yang paling dirasakan oleh penduduk setempat adalah asap yang dihasilkan dari kebakaran hutan tersebut. Asap dari kebakaran hutan sangat mengganggu, misalnya jarak pandang yang semakin berkurang, polusi, sampai mengganggu kesehatan penduduk. Jika berdampak pada kesehatan penduduk, akan berdampak juga pada perekonomian. Jika penduduk tadi seharusnya bisa menjalankan aktivitas seperti bekerja, setelah adanya kebakaran hutan yg menyebabkan asap maka aktivitas akan terhambat. Tidak berjalannya aktivitas tadi, dapat berdampak pada proses perekonomian, dan jika berjalan lama maka akan berdampak pada perekonomian Indonesia.

Kebakaran hutan menimbulkan banyak dampak merugikan baik dari segi ekologi hingga ekonomi. Berikut ini beberapa dampak yang sangat merugikan dari kebakaran hutan dan lahan gambut.

### 1. Hilang dan rusaknya habitat satwa liar

Hutan dan lahan gambut di Indonesia memiliki beragam satwa liar yang hidup didalamnya. Beberapa wilayah hutan di Indonesia juga merupakan kawasan Taman Nasional yang juga merupakan habitat asli dan penting bagi sejumlah spesies yang dilindungi seperti bekantan, beruang madu, owa-owa, Harimau dahan hingga orang utan. Kebakaran hutan dan lahan gambut mengakibatkan dampak negatif langsung bagi satwa-satwa tersebut sehingga statusnya kini terancam punah. Hutan dan lahan gambut yang terbakar juga tidak akan bisa dipulihkan seperti sedia kala, karena butuh ratusan tahun untuk mendapatkan besar pohon serta keanekaragaman hayati yang biasa terdapat alami di hutan tropis.

### 2. Meningkatkan emisi gas rumah kaca penyebab perubahan iklim.

Lahan gambut dan hutan yang secara alami merupakan tempat untuk menyerap gas CO<sub>2</sub> bebas berlebih yang terdapat di atmosfer, memiliki peran penting dalam mengendalikan perubahan iklim. Apabila lahan gambut dan hutan terbakar maka justru akan melepaskan karbon dan emisi gas lainnya ke udara sehingga berkontribusi dalam pemanasan global yang kini terjadi di seluruh belahan dunia.

### 3. Mengganggu kesehatan manusia

Kebakaran hutan dan lahan gambut menyebabkan polusi udara dan berdampak langsung bagi masyarakat yang tinggal disekitar wilayah hutan baik yang dekat ataupun yang tinggal puluhan kilometer dari lokasi kebakaran. Asap yang ditimbulkan dapat tersebar lebih dari puluhan kilometer. Seperti kebakaran hutan riau lalu yang mengakibatkan meningkatnya jumlah korban akibat ISPA (infeksi saluran pernapasan) dan total masyarakat yang terpapar partikel asap mencapai lebih dari 55 ribu jiwa dan puluhan sekolah terpaksa diliburkan sepekan lebih.

#### 4. Merugikan negara secara ekonomi

Akibat asap yang mengganggu wilayah sekitar lokasi hutan, banyak aktivitas manusia yang terganggu hingga terpaksa berhenti mulai dari sekolah hingga perdagangan. Oleh karena itu juga berdampak buruk pada perputaran ekonomi di wilayah sekitar, sehingga mengalami kerugian. Selain ekonomi, asap yang sampai ke wilayah negara tetangga juga dapat berakibat buruk bagi hubungan bilateral Indonesia.<sup>9</sup>

Dari begitu banyak dampak yang dihasilkan dari kebakaran hutan di Indonesia, tentunya diharapkan adanya tindak lanjut oleh pemerintah Indonesia sendiri. Diharapkan pemerintah bisa mengambil langkah untuk

---

<sup>9</sup><http://earthhour.wwf.or.id/4-dampak-yang-sangat-merugikan-dari-kebakaran-hutan/> diakses pada tanggal 15 Januari 2016

menangani kasus kebakaran hutan di Inonesia yang berlangsung cukup lama dan menjadi masalah klasik.

## **B. Batasan dan Rumusan Masalah**

Kerusakan lingkungan dapat berdampak pada kualitas hidup masyarakat disuatu wilayah. Salah satu kerusakan lingkungan di Indonesia yang sampai saat ini belum bisa terselesaikan secara tuntas adalah kebakaran hutan. Kebakaran hutan di Indonesia telah banyak memberikan dampak negatif, seperti tercemarnya udara akibat asap yang dihasilkan dari kebakaran hutan, yang lalu membuat udara yang tercemar tadi jika dihirup akal menyebabkan gangguan pernapasan. Penelitian ini menjelaskan bagaimana pemerintah dalam penanggulangan kebakaran hutan dalam perspektif *human security*, apakah dupaya penanggulanagn seperti penerapan kebijak dan undang-undang dalam rangka penanggulangan kebakaran hutan di Indonesia udah sesuai dengan konsep *human security* atau belum.

Dalam penelitian ini, perlu juga diketahui ,mengenai tantangan dan prospek yang dihadapi Indonesia dalam penanggulangan kebakaran hutan di Indonesia. Walaupun Indonesia telah menerapkan kebijakan dalma pennaggulanagn kebakran hutan, tetapi permaslaahn kenakarn hutan masih saja berlaurt-laurt dalam penanganannya. Untuk lebih memfokuskan pembahasan, penulis merumuskan dua pertanyaan penelitian sebagai rumusan masalah dalam penelitian, sebagai berikut:

1. Bagaimana kebijakan penanggulangan kebakaran hutan di Indonesia dalam perspektif *human security*?
2. Bagaimana tantangan yang dihadapi untuk merumuskan kebijakan penanggulangan kebakaran hutan di Indonesia dalam perspektif *human security*?

### **C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah di atas, penelitian ini memiliki tujuan sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui dan menjelaskan penanggulangan kebakaran hutan serta dampak terhadap keberlangsungan hidup masyarakat Indonesia.
2. Untuk mengetahui dan menjelaskan pengimplementasian konsep *human security* terhadap penanggulana kebakaran hutan di Indonesia.

Adapun kegunaan dari penelitian ini, antara lain :

1. Diharapkan memberikan sumbangan pengetahuan dan informasi bagi kalangan akademisi, khususnya mahasiswa beserta dosen-dosen Ilmu Hubungan Internasional ataupun masyarakat pada umumnya yang memiliki minat untuk mengkaji penanggulangan kebakaran hutan di Indonesia dalam perspektif *human security*.

2. Diharapkan menjadi referensi tambahan bagi pengkaji lingkungan hidup, khususnya mengenai masalah kebakaran hutan di Indonesia.

#### **D. Kerangka Konseptual**

Isu lingkungan merupakan isu yang sangat luas karena menyangkut aspek-aspek yang beraneka ragam. Permasalahan lingkungan terfokus pada kebakaran hutan adalah salah satu kasus pengrusakan lingkungan hidup yang dari dulu sampai sekarang masih belum terselesaikan. Hal ini menimbulkan banyak akibat bagi hidup masyarakat Indonesia dan juga negara-negara tetangga pun terkena imbasnya. Dalam hal kebakaran hutan di Indonesia, penulis berusaha melihatnya dari sisi *human security*, dimana kaca mata tiap negara berbeda dalam melihat hal ini.

*Human security* sendiri bukanlah hal yang baru dalam hubungan internasional. Hanya saja, pada awalnya permasalahan ini cakupannya cukup sempit, yakni berada pada isu militer. Namun seiring berjalannya waktu, lama kelamaan konsep ini mulai berkembang. Pada tahun 1994 UNDP menjelaskan konsep *human security* yang mencakup : *economic security, food security, health security*, dan *political security*. Secara ringkas UNDP mendefinisikan human security:

*First, safety from such chronic threats such as hunger, disease, and repression. And, second,..... protection from sudden and hurtful ccdisruptionsin the patterns of daily life-whether in homes, in jobs or communities<sup>10</sup>*

---

<sup>10</sup> Prasetyo Edy, *Human Security*, diambil dari <https://www.google.com/search?q=edy+prasetyo-+human+security&ie=utf-8&oe=utf-8> diakses pada tanggal 13 Januari 2016



Sejalan dengan praktik hubungan internasional kontemporer mengalami perkembangan signifikan dengan berlangsungnya perluasan aktor dan isu. Maka perhatian terhadap *Human Security* semakin terfokus. Konsep *Human Security* memahami keamanan dalam kesleuruhan dimensinya baik negara maupun individu warga negara. Menurut definisi UNDP tahun 1994 \, cakupan *Human Security* ada tujuh bidang, yaitu:<sup>11</sup>

- (1) *Economic Security* (Keamanan ekonomi) : adanya jaminan *basic income* bagi individu, biasanya dari lahan produktif atau remunerative, yang berasal dari anggaran keuangan publik;
- (2) *Food Security* (Keamanan pangan) : adanya jaminan bagi semua orang memiliki akses yang sama baik ekonomi maupun kebutuhan fisik lain terhadap bahan/makanan pokok. Hal ini terkait dengan kurang meratanya distribusi makanan dan daya beli masyarakat;
- (3) *Health Security* (Keamanan kesehatan) : bertujuan untuk memeberikan jaminan perlindungan bagi semua orang dari penyakit dan pola hidup yang tak sehat, karena malnutrisi, kurangnya persediaan obat-obatan, pasokan air bersih yang kurang, dan kebutuhan perawatan kesehatan lainnya;
- (4) *Environmental Security* (Keamanan lingkungan) : bertujuan untuk melindungi manusia dari kerusakan alam baik jangka panjangkerusak maupun jangka pendek, kerusakan lingkungan oleh perbuatan manusia, deteriorasi lingkungan alam, seperti *global warming*, polusi udara, pencemaran hutan, dan lain-lain;
- (5) *Personal Security* (Keamanan individu) : bertujuan untuk melindungi manusia dari kekerasan fisik baik dari dalam maupun luar negeri, dari factor individu maupun sub-negara, dari penguasa, ataupun dari preman (predatory adults);

---

<sup>11</sup> Diakses dari

<http://www.undp.org/content/undp/en/home/presscenter/speeches/2013/06/02/helen-clark-speech-to-symposium-on-humnsn-security-at-ticad-v.html>. Diakses pada 26 Maret 2016

- (6) *Community Security* (Keamanan komunitas) : bertujuan untuk melindungi manusia dari kekerasan etnik dan sektarian dan dari kerugian nilai dan hubungan tradisional;
- (7) *Political Security* (Keamanan politik) : keamanan ini difokuskan pada apakah seseorang telah hidup dalam masyarakat yang menghargai dan menghormati Hak Azasi Manusia.

Konsep *Human Security* UNDP menandai pergeseran hubungan internasional yaitu perubahan norma tentang hubungan antara kedaulatan negara dan Hak Azasi Manusia yang kemudian melahirkan konsep *Responsibility to Protect*. Gagasan UNDP dengan demikian secara langsung mengaitkan *Human Security* dengan Hak Azasi Manusia dan hukum humaniter.

Definisi oleh UNDP ini mencakup *freedom from fear and freedom from want*, yang berarti kemananan manusia tidak hanya dijaga pada waktu tertentu namun mempertahankan kondisi tersebut setiap waktu agar hidupnya tidak terancam dan terlanggar hak-haknya. Sejalan dengan permasalahan yang dihadapi oleh Indonesia terkait kebakaran hutan. Bagaimana masyarakat mendapatkan perlindungan hidup. Misalnya saja, bagaimana manusia berhak mendapatkan udara bersih dan hidup sehat. Karena bagaimanapun Negara bertanggung jawab untuk itu semua. Thomas Hobbes mengatakan Negara dipandang sebagai pelindung wilayah, penduduk, dan cara hidup yang khas dan berharga.<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> Jackson Robert, George Sorensen.2009, *Pengantar Studi Hubungan Internasional*, Yogyakarta : Pustaka Pelajar, hlm. 55.

Sebuah konsep atau gagasan harus ditransformasi ke dalam suatu kebijakan, maka aspek politik dan operasional harus menjadi variabel penting di dalamnya. Bencana alam sangat sulit diprediksi, dan tetap berada di luar kontrol manusia. Oleh karena itu, bantuan kemanusiaan harus dilakukan secara apolitik, imparial, dan netral. Security disini tidak berhenti hanya pada *state security* saja, melainkan mencakup semua karena ancaman bisa datang kepada dan kapan saja. Masalah kemanusiaan adalah masalah universal.<sup>13</sup> Semua aktor dalam suatu negara harus berusaha untuk menciptakan keamanan kolektif bagi negaranya sendiri.

Isu lingkungan sebenarnya bukanlah isu baru. Pada era tahun 1990-an, isu lingkungan hidup telah masuk ke dalam agenda internasional. Kerusakan lingkungan yang dialami oleh suatu negara tentu saja memberi dampak luar biasa terhadap negara tersebut. Permasalahan lingkungan hidup bukan hanya dimiliki oleh negara berkembang sebagai subjek eksploitasi sumberdaya oleh negara maju, namun akibat industrialisasi, negara maju semakin terdesak dalam memperhatikan lingkungan hidup negaranya.

Semakin luasnya perhatian akan isu lingkungan hidup menyebabkan adanya desakan bagi struktur yang ada untuk menciptakan keamanan lingkungan bagi setiap warga negaranya. Hal tersebut terlihat dari adanya keyakinan jika kerusakan lingkungan dapat membawa hal negatif terhadap

---

<sup>13</sup> Purwita Anak agung Banyu, Yanyan Mochamad Yani.2005. "*Pengantar Ilmu Hubungan Internasional*", Rosda, hlm 132

pertahanan negara. Muncul kerusakan lingkungan seperti pemanasan global, kebakaran hutan, polusi, dan berlubangnya lapisan ozon yang merupakan dampak dari perbuatan manusia yang semakin mengkhawatirkan. Inisiatif negara sangat diperlukan untuk mengatasi masalah-masalah tersebut. Kerusakan lingkungan dapat melemahkan sumber daya dan stabilitas politik suatu negara.

Beberapa definisi mengenai keamanan lingkungan (*environmentalism security*) telah banyak dikemukakan. Salah satunya ialah menyebutkan keamanan lingkungan hidup merujuk pada konsep keamanan negara yang dicapai dengan memerangi kemiskinan, kerusakan lingkungan, dan kurangnya akses terhadap pengetahuan.<sup>14</sup> Selain itu, menurut Zurlini dan Muller keamanan lingkungan hidup adalah tantangan utama menyangkut perubahan lingkungan global, dengan fokus pada interaksi antara ekosistem dan manusia, efek dari perubahan lingkungan global terhadap kerusakan lingkungan, dampak peningkatan permintaan sosial untuk sumber daya, jasa ekosistem, dan barang-barang yang terkait dengan lingkungan.<sup>15</sup>

*Environmentalism security* pada dasarnya merupakan sebuah konsep keamanan negara yang dicapai dari keberhasilan dalam memerangi masalah kemiskinan, degradasi lingkungan hingga kurangnya pengetahuan.

---

<sup>14</sup> "Keamanan Lingkungan Hidup dengan Memerangi Akarnya, diambil dari" ([https://www.academia.edu/4845533/Keamanan\\_Lingkungan\\_Hidup\\_sebagai\\_Antisipasi\\_Ancaman\\_Global\\_Kerusakan\\_Lingkungan](https://www.academia.edu/4845533/Keamanan_Lingkungan_Hidup_sebagai_Antisipasi_Ancaman_Global_Kerusakan_Lingkungan) ), diakses pada tanggal 16 Januari 2016

<sup>15</sup> *Ibid*, hlm.2.

Definisi dari *environmental security* dalam *United Nations Millennium Project* tahun 1998 ialah:

*Environmental security is the state of human-environment dynamics that includes restoration of the environment damaged by military actions, and amelioration of resource scarcities, environmental degradation, and biological threats that could lead to social disorder and conflict.*<sup>16</sup>

Istilah keamanan lingkungan hidup mulai dikenal setelah Svensson mempresentasikan materi “*Environmental Security: A Concept*” pada *International Conference on Environmental Stress and Security* di *Stockholm, Swedia* tahun 1988.<sup>17</sup> *Environmental security* menjadi sangat penting karena melibatkan faktor udara, air dan tanah yang merupakan pilar aktivitas sosial dan ekonomi serta stabilitas politik.

Hubungan antara keamanan, manusia dan lingkungan telah menjadi objek dari beberapa penelitian dan subjek dari banyak publik belakangan ini.<sup>18</sup> Kerusakan lingkungan membawa dampak negatif terhadap pertahanan suatu negara. Hal tersebut dikarenakan kerusakan lingkungan dapat menghambat ketersediaan sumberdaya dan juga mengganggu stabilitas politik hingga menurunkan kesejahteraan rakyat. Keamanan lingkungan adalah pusat dari keamanan nasional, sebab lingkungan memiliki peran penting dalam perdamaian, konflik, stabilisasi, dan ketidakamanan manusia

---

<sup>16</sup> Sarah Brylinsky dan Susan Allen-Gil, 2008, *Addressing Global Environmental Security Through Innovative Educational Curricula*, Kharkiv: Springer, hal. 100

<sup>17</sup> Kevin Roebuck, 2012, *Security Policy: High-impact Strategies - What You Need to Know: Definitions, Adoptions, Impact, Benefits, Maturity, Vendors*, Brisbane: Emereo Publishing, hal 141

<sup>18</sup> “What is Environmentalism Security”, diambil dari <https://www.google.com/search?q=definisi+kemanan+lingkungan&ie=utf-8&oe=utf-8#q=environmental+security+pdf>, diakses pada tanggal 15 Januari 2016

mungkin berbeda dari situasi ke situasi dan karena itu masih diperdebatkan dalam kaitannya dengan variabel keamanan dan konflik lainnya, ada tumbuh indikasi bahwa itu adalah semakin penyebab yang mendasari ketidakstabilan, konflik dan kerusuhan.<sup>19</sup>

*Environmental security* sendiri dapat dilihat sebagai konsep yang melibatkan penambahan dimensi lingkungan hidup dalam keamanan internasional. Terjadi kerusakan lingkungan dapat mengakibatkan terjadinya kelangkaan sumberdaya alam sehingga dapat mengganggu kepentingan nasional suatu negara.

## **E. Metode Penulisan**

### **1. Tipe Penelitian**

Tipe penelitian yang penulis gunakan adalah tipe penelitian deskriptif, yaitu menggambarkan dan menganalisis mengenai penanggulangan kebakaran hutan di Indonesia dalam perspektif *human security*.

### **2. Jenis dan Sumber Data**

Jenis data yang digunakan oleh penulis dalam penelitian ini adalah data sekunder, yaitu data yang diperoleh dari buku-buku, dokumen-dokumen artikel, majalah, surat kabar dan internet.

### **3. Teknik Pengumpulan Data**

Teknik pengumpulan data yang digunakan oleh penulis berupa telaah pustaka (*library research*) dan studi dokumen yaitu dengan

---

<sup>19</sup> *Ibid*, hlm. 1.

mengumpulkan literature yang berkaitan dengan pokok permasalahan yang akan dibahas berupa buku, dokumen, jurnal, artikel, majalah atau surat kabar.

#### 4. Teknik Analisis Data

Teknik analisis yang penulis gunakan dalam penelitian ini adalah dengan menganalisa kemudian disimpulkan sednagkan fdata juantitatif digunakan sebagai data pelengkap untuk menjelaskan kualitatif.

#### 5. Metode Penulisan

Dalam penelitian ini, penulis menggunakan pola deduktif. Pola ini menggambarkan permasalahan yang diteliti secara umum, kemudian menarik kesimpulan secara khusus dengan menampilkan data-data serta analisa penulis.

### **BAB III**

#### **PENANGGULANGAN KEBAKARAN HUTAN DI INDONESIA**

##### **A. Gambaran Kondisi Hutan di Indonesia**

Kawasan hutan adalah wilayah tertentu yang ditunjuk dan atau ditetapkan oleh pemerintah untuk dipertahankan keberadaannya sebagai hutan tetap. Kawasan hutan perlu ditetapkan untuk menjamin kepastian hukum mengenai status kawasan hutan, letak batas dan luas wilayah tertentu yang sudah ditunjuk sebagai kawasan hutan menjadi kawasan tetap. Penetapan kawasan hutan juga ditujukan untuk menjaga dan mengamankan keberadaan dan keutuhan kawasan hutan sebagai penggerak perekonomian lokal, regional dan nasional serta sebagai penyangga kehidupan lokal, regional, nasional dan global.

Kawasan Hutan Indonesia ditetapkan oleh Menteri Kehutanan dalam bentuk Surat Keputusan Menteri Kehutanan tentang Penunjukan Kawasan Hutan dan Perairan Provinsi. Penunjukan kawasan hutan mencakup pula kawasan perairan yang menjadi bagian dari Kawasan Suaka Alam (KSA) dan Kawasan Pelestarian Alam (KPA). Berdasarkan Undang-Undang No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, kawasan hutan dibagi kedalam kelompok Hutan Konservasi, Hutan Lindung dan Hutan Produksi dengan pengertian sebagai berikut<sup>20</sup> ;

---

<sup>20</sup> Kementerian Kehutanan, 2014, *Statistika Kementerian Kehutanan Tahun 2013*, Jakarta, hal. 1



1. Hutan konservasi adalah kawasan hutan dengan ciri khas tertentu, yang mempunyai fungsi pokok pengawetan keanekaragaman tumbuhan dan satwa serta ekosistemnya.
2. Hutan Lindung adalah kawasan hutan yang mempunyai fungsi pokok sebagai perlindungan system penyangga kehidupan untuk mengatur tata air, mencegah banjir, mengendalikan erosi, mencegah intrusi air laut, dan memelihara kesuburan tanah.
3. Hutan produksi adalah kawasan hutan yang mempunyai fungsi pokok memproduksi hasil hutan. Hutan produksi terdiri dari Hutan Produksi Tetap (HP), Hutan Produksi Terbatas (HTP) dan Hutan Produksi yang dapat dikonversi.

Hutan konversi sendiri terdiri dari;

- a. Kawasan suaka alam berupa Cagar Alam (CA) dan Suaka Margastwa (SM)
- b. Kawasan pelestarian alam berupa Taman Nasional (TN), Taman Hutan Raya (THR) dan Wisata Alam (TWA)
- c. Taman Buru (TB)

Hutan adalah sumberdaya alam yang strategis. Oleh karenanya hutan seharusnya dikelola secara berkelanjutan agar dapat memberi manfaat sebesar-besarnya bagi rakyat Indonesia, sebagaimana amanat Undang-Undang Dasar 1945. Kementerian Kehutanan sebagai lembaga penyedia data resmi kehutanan mengatakan bahwa kelemahan tata kelola telah

menyebabkan tutupan hutan Indonesia terus berkurang. Di tahun 2004, tutupan hutan diperkirakan sekitar 94 juta hektare atau 50% dari total lahan Indonesia<sup>21</sup> dan terus berkurang menjadi 90 juta hektare di tahun 2012.<sup>22</sup> Sedangkan tahun pada 2007 Kementerian Lingkungan Hidup melakukan interpretasi citra Landsat-7 ETM+, dan memperlihatkan bahwa tutupan hutan pada seluruh pulau di Indonesia berkurang sekitar 83 juta hektare.<sup>23</sup> Berdasarkan hasil penafsiran citra satelit Landsat 7 ETM+ tahun 2011, total daratan Indonesia yang ditafsirkan adalah sebesar  $\pm 187.840,9$  Juta ha, dengan hasil tafsiran sebagai berikut; area berhutan 98.072,7 juta ha (52,2%) dan area tidak berhutan 89.768,9 juta ha (47,8%).<sup>24</sup>

Di tahun 2013 luas daratan Indonesia yang masih tertutup hutan alam adalah 82 juta hektare. 75% diantaranya ada di daratan Papua dan Kalimantan.<sup>25</sup> Di tahun 2013 tersebut urutan luas tutupan hutan alam adalah; Papua 29,4 juta hektare, Kalimantan 26,6 juta hektare, Sumatera 11,4 juta hektare, Sulawesi 8,9 juta hektare, Maluku 4,3 juta hektare, Bali dan Nusa Tenggara 1,1 juta hektare, dan Jawa 675 ribu hektare.<sup>26</sup>

### **Grafik 3.1** Presentase Luas Hutan Alam Dibandingkan dengan Luas Daratan Tahun 2013

---

<sup>21</sup> Departemen Kehutanan: Statistika Indonesia, 2004

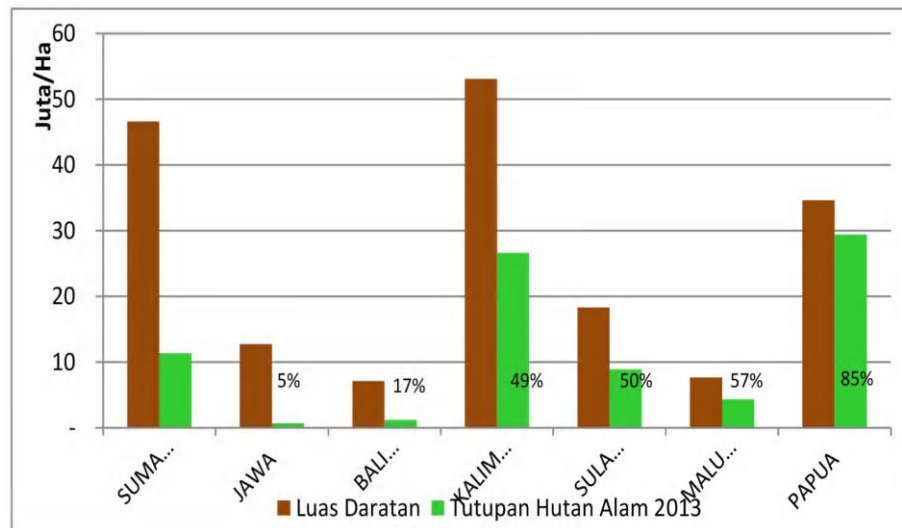
<sup>22</sup> Kementerian Kehutanan: Statistika Kehutanan Indonesia 2011, 2012

<sup>23</sup> Kementerian Lingkungan Hidup, Luas Penutupan Lahan Hasil Interpretasi Citra Satelit Landsat-7 ETM+ 2004-2006, 2007

<sup>24</sup> *Ibid*, hal. 3

<sup>25</sup> Forest Watch Indonesia, 2014, Pokok-Pokok Temuan; *Potret Keadaan Hutan Indonesia Periode 2009-2013*, hal. xiii

<sup>26</sup> *Ibid*, hal xiii

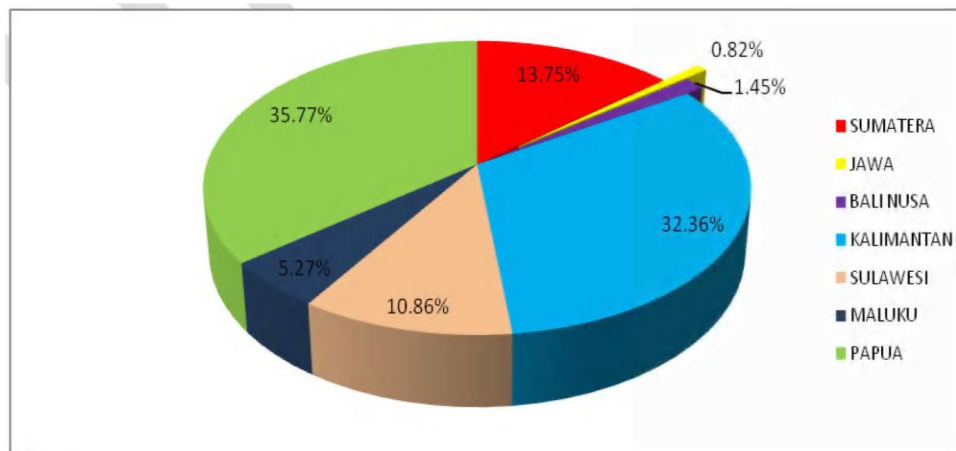


**Sumber:** Forest Watch Indonesia, 2014

Berdasarkan Grafik di atas ditemukan bahwa terdapat pulau yang sebagian besar daratannya masih berupa hutan alam namun proporsi terhadap luas hutan secara nasional sangat kecil, begitu juga sebaliknya. Sebagai contoh adalah Pulau Maluku. Hasil analisis menunjukkan bahwa 57 persen daratan di Maluku masih berupa hutan alam, namun proporsinya terhadap luas total hutan di Indonesia hanya 5%.

Ketika berbicara konteks pengelolaan hutan, faktor kondisi geografis dan kerentanan wilayah akibat adanya aktivitas konversi hutan di suatu pulau, khususnya di pulau-pulau kecil, seharusnya menjadi pertimbangan penting dalam menentukan arah kebijakan pengelolaan hutan. Karena sekecil apapun konversi yang terjadi, secara langsung akan berdampak terhadap keselamatan lingkungan dan kehidupan masyarakat yang tinggal di pulau tersebut.

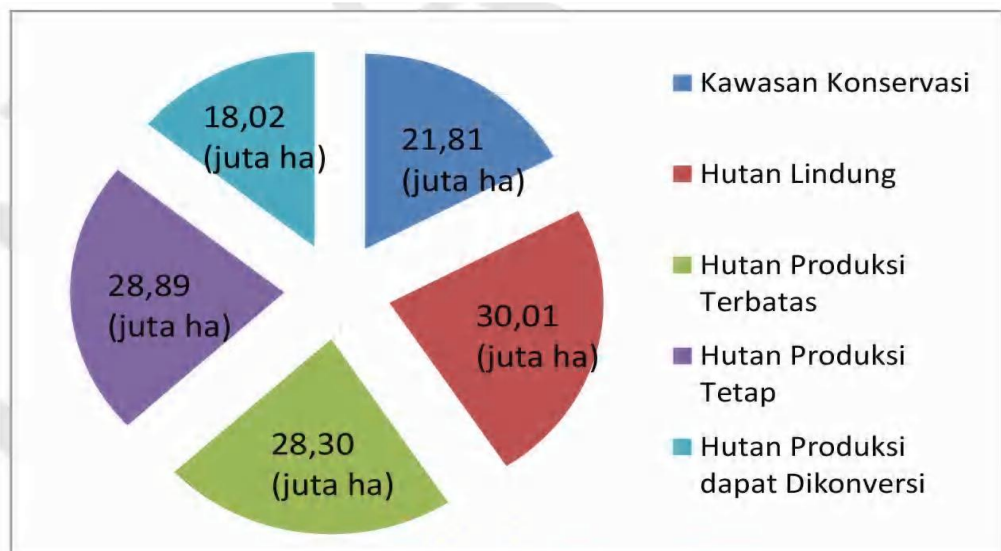
**Diagram 3.1** Persentase Luas Hutan Alam Per Pulau Dibandingkan dengan Luas Hutan Alam di Indonesia Tahun 2013



**Sumber:** Forest Watch Indonesia, 2014

Menurut grafik di atas presentase luas hutan alam per pulau jika dibandingkan dengan luas hutan alam di Indonesia tahun 2013. Kalimantan menunjukkan persentase luas hutan sebanyak 32,26% dimana persentase luas hutan terluas berada di Papua dengan persentase 35,77%. Presentase luas hutan alam terkecil berada di pulau Jawa yang persentasenya hanya 0.82% lalu disusul oleh pulau Bali dan Nusa Tenggara yang memiliki presentase luas hutan alam seluas 1,45%. Maluku sendiri termasuk pulau yang memiliki luas hutan alam yang lumayan jika dibandingkan dengan Jawa dan Bali yaitu seluas 5,27% lalu berikutnya pulau Sulawesi yang memiliki presentase luas hutan alam yang lebih banyak dari Maluku yaitu seluas 10,86%.

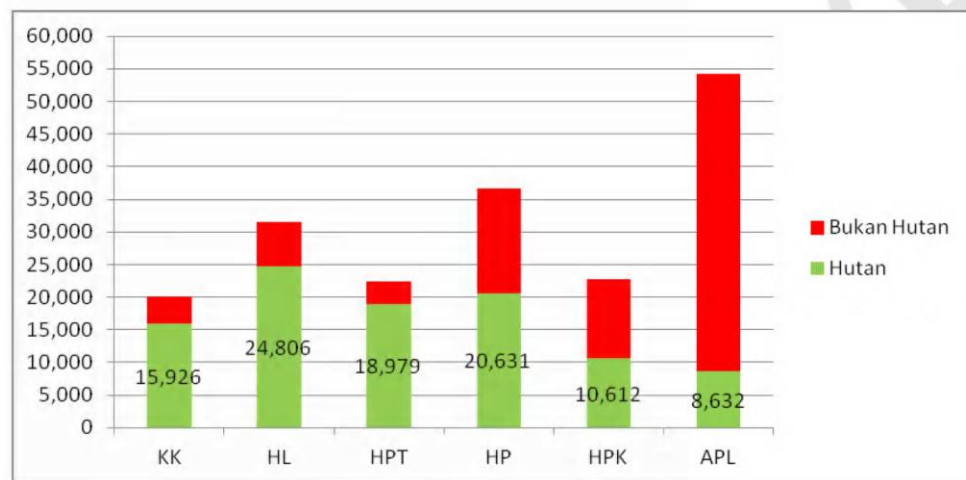
**Diagram 3.2** Pembagian Kawasan Hutan Negara berdasarkan Fungsi Tahun 2013



**Sumber:** Direktorat Pengukuhan, Penatagunaan, dan Tenurial Kawasan Hutan, data hingga 24 September 2013, dalam “Data dan Informasi Ditjen Planologi Kehutanan Tahun 2013”

Memotret sumberdaya hutan di Indonesia tidak bisa dilepaskan dari kebijakan penataan runag kehutanan atau fungsi kawasan hutan. Kementerian kehutanan pada tahun 2013 menyatakan bahwa Kawasan Hutan Negara meliputi sekitar 127 juta hektare atau 66,9% dari total wilayah daratan Indonesia. Luas Kawasan Hutan Negara itu tentunya perlu diperikas dan dikoreksi mengingat ketidaksesuaiannya dengan angka-angka terakhir berkaitan dengan turunan dan pelaksanaan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35/2012 dalam perkara pengujian Undang-Undang No 41/1999 tetntang kehutanan yang mengeluarkan hutan adat dari Kawasan Hutan Negara.

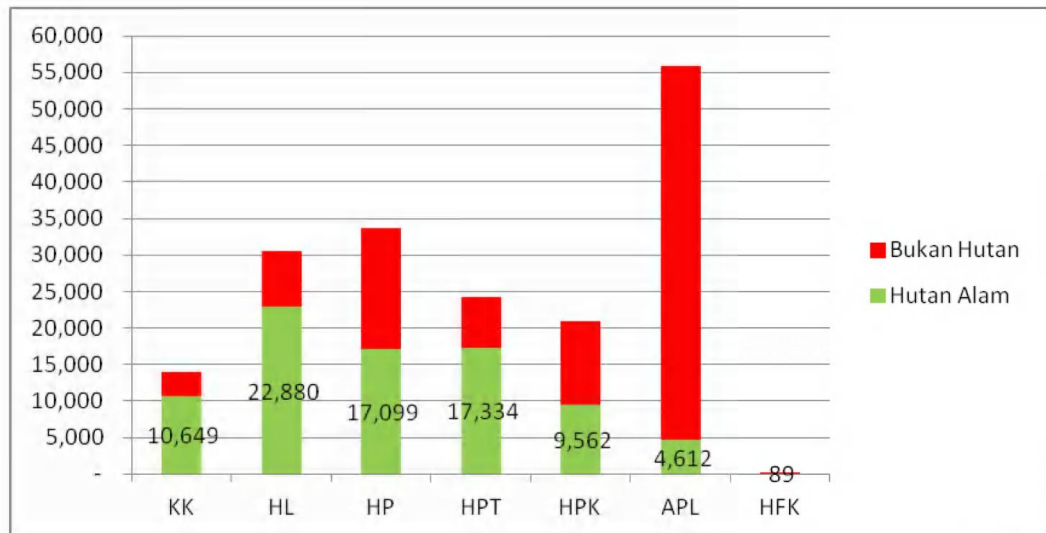
**Grafik 3.2** Luas Tutupan Hutan Berdasarkan Fungsi Kawasan Hutan dan Areal Penggunaan Lain Tahun 2011 (ribu hektare)



**Sumber:** Statistika Kehutanan, 2012

Menurut grafik diatas menunjukkan luas tutupan hutan berdasarkan fungsi kawasan hutan dan areal penggunaan lainnya menunjukkna bahwa tutupan banyak terjadi di kawasan hutan lindung yaitu seluas 24.806 hektare. Selanjutnya hutan produksi yaitu seluas 20.631 hektare disusul hutan produksi terbatas yang luas tutupannya mencapai 18.979 hetare. Kawasna konservasi juga mengalami tutupan hutan seluas 15.926 hektare. Area penggunaan lain juga mengalami tutupan seluas 8.632 hektare. Dari semua tutupan yang terjadi menurut fungsi kawasan hutan, hutan lindung yang paling banyak mengalami tutupan hutan, adahal hutan lindung (*protection forest*) jika dipresentasekan hanya 27% dari luas keseluruhan hutan dan hutan di Indonesia merupakan 75% dari seluruh wilayah Indonesia atau 50% dari hutan tropika di Asia Tenggara dan 10% dari seluruh wilayah hutan tropika di dunia.

**Grafik 3.3** Luas Tutupan Hutan Berdasarkan Fungsi Kawasan Hutan dan Areal Penggunaan Lain Tahun 2011 (ribu hektare)



**Sumber:** Forest Watch Indonesia, 2014

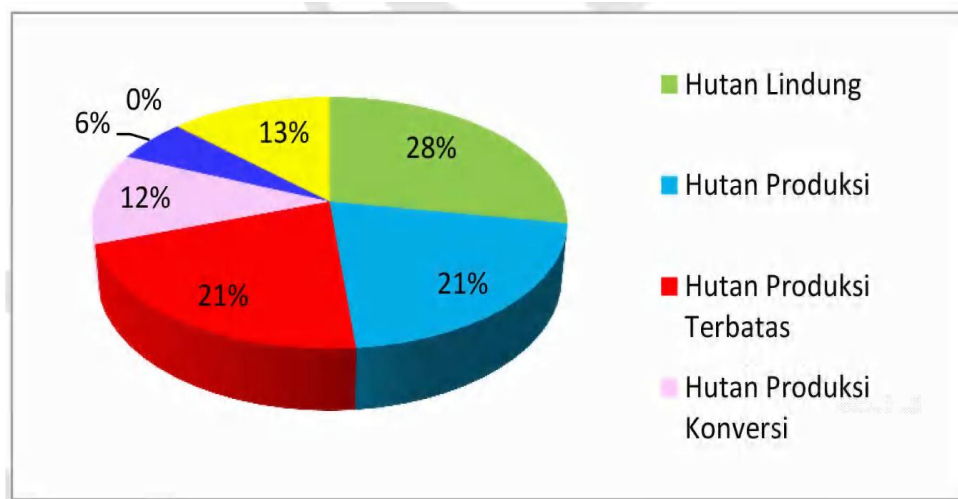
Kementerian Kehutanan kemudian mengelompokkan Kawasan Hutan Negara tersebut berdasarkan fungsinya, yaitu: Kawasan Konservasi sebesar 17,2 persen, Kawasan Hutan Lindung sebesar 23,6 persen, Kawasan Hutan Produksi Terbatas sebesar 22,3 persen, Kawasan Hutan Produksi Tetap sebesar 22,7 persen, dan Kawasan Produksi yang dapat Dikonversi 14,2 persen (Grafik 3.2).

Hutan Negara dengan fungsi-fungsi hutan tersebut tidak selalu memiliki tutupan hutan di atasnya. Meskipun dimaklumi bahwa kawasan hutan merupakan cerminan upaya pemerintah dalam mempertahankan tutupan hutan melalui kebijakan pengelolaan ruang di sektor kehutanan. Sebaliknya, wilayah di luar kawasan hutan (Area Penggunaan Lain, APL) juga tidak berarti sebagai wilayah yang tidak memiliki tutupan hutan.

Merujuk pada publikasi Kementrian Kehutanan tahun 2012, kondisi tidak berhutan selain terjadi pada kawasan hutan yang berfungsi sebagai kawasan hutan produksi, juga terjaid pada kawasan perlindungan, seperti kawasan konservasi dimana sekitar 4,16 juta hektare atau 3,1% dan pada hutan lindung sekitar 6,79 juta hektare atau 5,1% dari total luas kawasan hutan dilaporkan sebagai bukan hutan.<sup>27</sup>

*Forest Watch Indonesia (FWI)* menyebutkan bahwa konmdisi hutan tutupan hutan alam hingga tahun 2013 berdasarkan lima kelompok fungsi kawasan hutan yang telah ditunjuk sebagai Hutan Negara dan areal penggunaan lain.

**Diagram 3.3** Kondisi tutupan Hutan Alam di dalam Kawasan Hutan Negara dan Areal Penggunaan Lain Tahun 2013



**Sumber:** *Forest Watch Indonesia, 2014*

<sup>27</sup> Potret Keadaan Hutan Indonesia 2009-2013, hal. 14



Pada gambar 6 menjelaskan potret kawasan Hutan Negara dan areal penggunaan lain terkait kondisi tutupan hutan alam pada setiap fungsi kawasan hutan pada tahun 2013. Saat ini tutupan hutan alam paling luas di dalam kawasan Hutan Negara adalah di kawasan Hutan Lindung, yaitu sekitar 28%. Disusul oleh tutupan hutan alam di dalam kawasan Hutan Produksi dan Hutan Produksi terbatas masing-masing sekitar 21%, dan 13% tutupan hutan berada dalam kawasan konsevasi. Sementara itu terdapat sekitar 6% tutupan hutan alam berada di dalam fungsi kawasan hutan yang dapat dikonversi.<sup>28</sup>

Luas daratan Indonesia yang telah dibebani izin berdasarkan analisis spasial yang dilakukan oleh FWI sampai dengan tahun 2013 adalah sekitar 44 juta hektare atau sekitar 25% dari seluruh daratan.<sup>29</sup> Adapun gambaran kondisi pengelolaan hutan dan lahan terkait dengan keberadaan tutupan hutan alam tahun 2013 berdasarkan analisis FWI adalah sebagai berikut:

1. Luas konsesnsi Izin Usaha Pemanfaatab Hasil Hutan Kayu pada Hutan Alam (IUHHK-HA) di Indonesia sampai dengan tahun 2013 adalah 20,5 juta hektare.<sup>30</sup> Sedangkan kondisinya adalah bahwa tutupan hutan alam di dalam konsesi IUPHHK-HA tersebut hanya seluas 11 juta hektare.

---

<sup>28</sup> *Ibid*, hal. 15

<sup>29</sup> Data sebaran konsensi IUPHHK HA dan HT, komplikasi FWI 2014. Data sebaran konsesnsi kebun, WRI 2010. Data sebaran konsensi tambang, termasuk yang masih berupa izin eksplorasi, Database Jatam 2014

<sup>30</sup> Data Strategis Kehutanan 2013. Perkembangan Jumlah Unit dan Luas IUPHHK HA per Provinsi Tahun 2013, hal 81. Kementerian Kehutanan Indonesia

2. Luas konsesnsi Izin Usaha Pemanfaatab Hasil Hutan Kayu pada Hutan Alam (IUHHK-HT) di Indonesia sampai dengan tahun 2013 adalah sekitar 10 juta hektare.<sup>31</sup> Sedangkan kondisinya adalah bahwa tutupan hutan alam pada tahun 2013 di dalma konsensi IUPHHK-HA adalah selusa 1,5 juta hektare.
3. Luas konsesnsi perkebunan kelapa sawit di Indonesia sampai dengan tahun 2013 adalah sekitar 10 juta hektare.<sup>32</sup> Sedangkan kondisinya adalah bahwa tutupan hutan alam yang berada di dalam konsensi perkebunan kelapa sawit adalah seluas 1,5 juta hektare.
4. Luas konsesnsi pertambnagan di Indonesia sampai dengan tahun 2013 adalah sekitar 22 juta hektare.<sup>33</sup> Sedangkan kondisinya adalah bahwa tutupan hutan alam yang berada di dalam konsensi pertambangan adalah seluas 10 juta hektare.
5. Luas areal tumpangh tindih antar knsensi penggunaan lahan (IUHHK-HA, IUHHK-HT, perkebunan kelapa sawit dan pertambangan) adalah sekitar 14,7 juta hektare.<sup>34</sup> Dari total

---

<sup>31</sup> Data Strategis Kehutanan 2013. Perkembangan jumlah IUPHHK HT periode 1991-2013, hal 82. Kementerian

Kehutanan Indonesia.

<sup>32</sup> Berdasarkan hasil analisis spasial FWI 2014

<sup>33</sup> *Ibid*

<sup>34</sup> *Ibid*

luas areal tumpang tindih tersebut, 7 juta hektare diantaranya adalah kawasan dengan tutupan hutan alam.

**Tabel 3.1.1.** Tutupan Hutan Alam di Dalam Wilayah Pemanfaatan Hutan dan Penggunaan Lahan Tahun 2013

<b>Pulau</b>	<b>Wilayah Berhutan Alam yang Sudah Dibebeani Izin (Ha)</b>	<b>Wilayah Berhutan Alam yang Tidak Dibebeani Izin (Ha)</b>
Sumatera	2.449.481,46	8.894.641,38
Jawa	18.335,74	656.341,51
Bali & Nusa Tenggara	278.472,90	909.754,62
Kalimantan	13.324.666,45	13.279.729,31
Sulawesi	3.066.217,58	5.861.702,24
Maluku	1.397.594,88	2.937.259,78
Papua	11.103.907,38	18.309.175,58
<b>Total</b>	<b>31.638.676,40</b>	<b>50.848.604,43</b>

**Sumber:** Forest Watch Indonesia, 2014

Berdasarkan hasil analisis di atas, gambaran kondisi tutupan hutan alam yang berada di atas lahan yang telah dibebani izin sampai dengan tahun 2013 adalah sekitar 32 juta hektare. Apabila melihat sistem pengelolaan hutan yang dilakukan oleh masing-masing tipe izin dan praktiknya di lapangan, tutupan hutan alam yang berada dalam area izin berpotensi mengalami penurunan kualitas dan kuantitas secara drastis dan sistematis.

Sementara itu luas wilayah tertutup hutan alam yang tidak dibebani izin pengelolaan lahan adalah sekitar 51 juta hektare atau 62% dari luas

tutupan hutan alam di Indonesia (Tabel 2). Analisis lebih lanjut berdasarkan alokasi fungsi kawasan hutan dan areal penggunaan lain menunjukkan bahwa 51 juta hektare tutupan hutan alam yang tidak dibebani izin pada tahun 2013, sekitar 37% berada di dalam kawasan lindung, 19% di kawasan konservasi, 15% di kawasan hutan produksi, 21% di kawasan hutan produksi terbatas, 12% di kawasan hutan produksi konversi, dan 5% di areal penggunaan lain.

Secara kewenangan, setiap fungsi di dalam Kawasan Hutan Negara merupakan lingkup kerja pemerintah dan pemerintah daerah. Namun pemerintah (dan pemerintah daerah) cenderung hanya menjalankan administrasi perizinan pemanfaatan hutan saja. Dari 120,3 juta hektare Kawasan Hutan Negara yang berada di atas wilayah daratan, hampir separuhnya (55,93 juta hektare atau 46,5%) tidak dikelola secara memadai. Diantara kawasan hutan negara tersebut, 30 juta hektare berada dibawah wewenang pemerintah daerah. Kawasan hutan Negara yang dikelola dengan cukup intensif adalah sekitar 64,37 hektare atau sekitar 53,5%. Kawasan hutan yang dikelola intensif tersebut sebagian besar merupakan kawasan hutan produksi dalam bentuk Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu (IUPHHK) pada hutan alam dan hutan tanaman serta kelompok-kelompok hutan konservasi. Sebaliknya, walaupun telah dimandatkan dalam UU No. 41/1999, belum ada kebijakan yang kuat dan terarah untuk membentuk organisasi pemerintah yang berfungsi mengelola hutan di tingkat lapangan. Upaya yang sudah mulai ada untuk memperkuat pengelola hutan di tingkat

tapak itu mislanya adalah dengan pembangunan unit Kesatuan Pengelolaan Hutan (KPH) sebagai pengelola hutan di tingkat tapak. Ketiadaan unit pemerintah yang mengelola hutan di tingkat tapak mengakibatkan dalam pelaksanaan pemanfaatan hutan tidak tersedia informasi yang cukup, sehingga secara *de facto* hutan dikuasai para pemegang izin. Apabila izin berakhir atau tidak berjalan, hutan tersebut dalam situasi terbuka (*open access*) yang memudahkan siapa pun memanfaatkannya tanpa kendali dan kemudian pada akhirnya terjadi kerusakan hutan secara besar-besaran.<sup>35</sup>

Dari 51 juta hektare tutupan hutan alam yang tidak dibebani izin pemanfaatan, sekitar 12% telah dikelola secara intensif sebagai kawasan konservasi oleh BKSDA. Sedangkan sisanya, yaitu sekitar 41 juta hektare yang berada di kawasan hutan lindung, Hutan Produksi dan APL belum dikelola dan tidak ada unit pengelola atau kelembagaan yang bertanggung jawab mengelola wilayah tersebut.<sup>36</sup> Pada Kondisi ini potensi kerusakan hutan sangat besar. Berdasarkan kondisi tersebut bisa disimpulkan bahwa sekitar 73 juta hektare hutan alam di Indonesia berpotensi mengalami kerusakan yang lebih besar di masa yang akan datang, baik disebabkan oleh aktivitas penebangan dan konversi lahan yang terancam ataupun akibat ketidakhadiran pengelola hutan di tingkat tapak.

---

<sup>35</sup> Buku Pembangunan KPH 2011.hal 19, 20.

<sup>36</sup> Analisis spasial yang dilakukan belum memasukkan wilayah KPH sebagai bentuk kelembagaan di tingkat tapak, sehingga ada kemungkinan bahwa sebagian atau keseluruhan wilayah tersebut saat ini sudah dikelola melalui KPH.

Selain tutupan hutan alam di wilayah konsensi, yang mendapat perhatian istimewa dari pemerintah adalah tutupan lahan gambut. Tidak tanggungtanggung, pemanfaatan jenis lahan ini secara khusus diatur sekaligus oleh Kementerian Pertanian, Kementerian Kehutanan dan Kementerian Lingkungan Hidup.<sup>37</sup> Bahkan pengaturannya hingga Peraturan Pemerintah mengenai Pengelolaan Lahan Gambut. Terlepas dari apakah aturan-aturan tersebut saling berbenturan, tumpang tindih atau justru saling meniadakan, tetapi fakta ini menegaskan bahwa lahan gambut memiliki makna penting dalam pengelolaan lingkungan di Indonesia.

Pada tahun 1994, penggunaan lahan, perubahan penggunaan lahan dan kehutanan (Land use, Land Use Change and Forestry/LULUCF) bertanggung jawab terhadap 63% sumber emisi CO<sub>2</sub> (Pelangi 2001), suatu peningkatan yang cukup signifikan dibandingkan dengan kondisi serupa pada tahun 1990, sebesar 48% (Pelangi 2000). Salah satu penyebab utama dari pelepasan karbon pada sektor tersebut adalah pembukaan hutan (termasuk hutan gambut) untuk berbagai keperluan, utamanya pertanian dan perkebunan. Lahan dan hutan gambut yang telah dibuka dan didrainase kemudian akan mengalami subsiden (penurunan permukaan) serta kekeringan, dan kemudian menjadi sangat rentan terhadap kebakaran hutan dan lahan. Akibat lainnya, karbon dilepaskan ke atmosfer sehingga

---

<sup>37</sup> Sejak Oktober 2014 Kementerian Lingkungan Hidup dan Kementerian Kehutanan bergabung menjadi satu kementerian, yaitu Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan.

menimbulkan apa yang disebut efek gas rumah kaca yang memicu perubahan iklim global.<sup>38</sup>

Gambut memiliki karakteristik fisik yang unik. Kemampuannya mengikat air bisa mencapai 13 kali bobotnya sehingga mampu menjadi pengatur hidrologi yang hebat bagi lingkungan sekitarnya. Tetapi di sisi lain, gambut yang sempat terbakar akan sangat sulit dipadamkan meskipun dalam keadaan lembab dan justru akan menimbulkan kabut asap. Pada tahun 1997/1998, gambut diduga sebagai penyumbang 60% produksi asap yang timbul pada kasus kebakaran hutan dan lahan di Asia Tenggara.

Dalam keadaan hutan alami, lahan gambut berfungsi sebagai penambat (*sequester*) karbon sehingga berkontribusi dalam mengurangi gas rumah kaca di atmosfer, walaupun proses penambatan berjalan sangat pelan, yaitu setinggi 0-3 mm gambut per tahun (Parish et al, 2007) atau setara dengan penambatan 0-5,4 t CO<sub>2</sub> per hektare per tahun (Agus, 2009). Apabila hutan gambut ditebang dan didrainase, maka karbon tersimpan pada gambut mudah teroksidasi menjadi gas CO<sub>2</sub> (salah satu gas rumah kaca terpenting). Selain itu lahan gambut juga mudah mengalami penurunan permukaan (*subsiden*) apabila hutan gambut dibuka.<sup>39</sup>

---

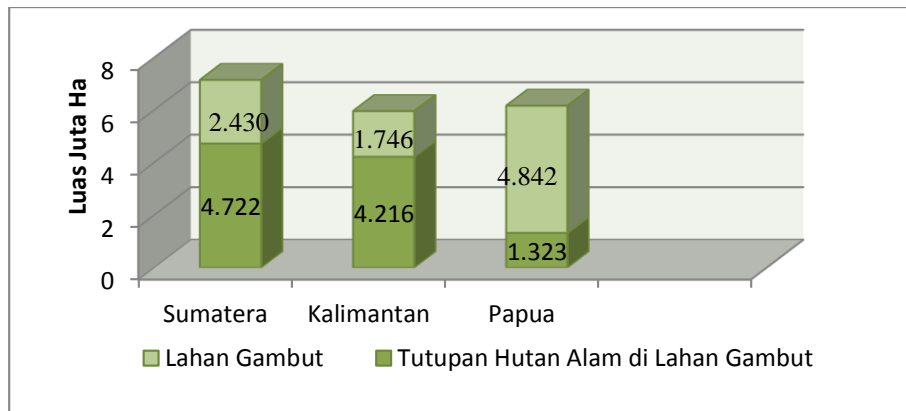
<sup>38</sup> Yus Rusila Noor dan Jill J. Heyde, *Pengelolaan Lahan Gambut Berbasis Masyarakat di Indonesia*, Wetlands

International – Indonesia Programme dan Wildlife Habitat Canada, Bogor, 2007, hlm. 11.

<sup>39</sup> Fahmuddin Agus. dan I.G. M. Subiksa, *Lahan Gambut: Potensi untuk Pertanian dan Aspek Lingkungan*,

Balai Penelitian Tanah dan World Agroforestry Centre (ICRAF), Bogor, 2008, hlm. 1.

**Grafik 3.4** Luas Lahan Gambut dan Tutupan Hutan Alam



**Sumber:** Analisi FWI (2014); Peta lahan gambut diolah dari data Wetlands Indonesia (2005, 2006)

Luas lahan gambut di Indonesia adalah sekitar 19,3 juta hektare atau lebih dari 10 persen dari total luas daratan. Lahan gambut tersebut utamanya tersebar di tiga pulau besar, yaitu Sumatera, Papua, dan Kalimantan. Di Sumatera lahan gambut terluas berada di Provinsi Riau yaitu sekitar 4 juta hektare, dimana 1,1 juta hektare diantaranya masih tertutup hutan alam.

Kerusakan dan kehilangan hutan alam skala besar mulai terjadi di Indonesia sejak awal tahun 1970-an, ketika perusahaan-perusahaan pengusahaan hutan mulai beroperasi. Berdasarkan data Kementerian Kehutanan, pada periode 1985-1997 pengurangan luas hutan di Indonesia adalah sebesar 22,46 juta hektare atau sebesar 1,87 juta hektare per tahun. Akan tetapi pada periode 1997-2000 deforestasi itu meningkat tajam menjadi 2,84 juta hektare per tahun. Sumber data lain, yaitu citra SPOT Vegetation, menunjukkan angka pengurangan tutupan hutan sebesar 1,08 juta hektare per tahun untuk periode 2000-2005. Data penghitungan deforestasi Indonesia periode 2003-2006 menggunakan citra Landsat 7



ETM+ menghasilkan angka deforestasi Indonesia sebesar 1,17 juta hektare per tahun. Data terakhir penghitungan deforestasi Indonesia periode 2006-2009 menghasilkan angka deforestasi Indonesia sebesar 0,83 juta hektare per tahun.<sup>40</sup>

Kementerian Kehutanan di dalam dokumen Rencana Kerja Kementerian Kehutanan tahun 2014 menyatakan bahwa laju deforestasi dan degradasi hutan untuk periode 2009-2011 tinggal 450 ribu hektare dibandingkan pada periode 1998-2002 yang mencapai sekitar 3,5 juta hektare.<sup>41</sup> Terakhir melalui sebuah siaran pers, Kementerian Kehutanan menyebutkan angka deforestasi di Indonesia berada di angka 613 ribu hektare di tahun 2011-2012.<sup>42</sup>

Deforestasi yang terjadi di Indonesia dalam kurun waktu 1996-2012 berdasarkan data dari Kementerian Kehutanan dapat dilihat pada gambar berikut;

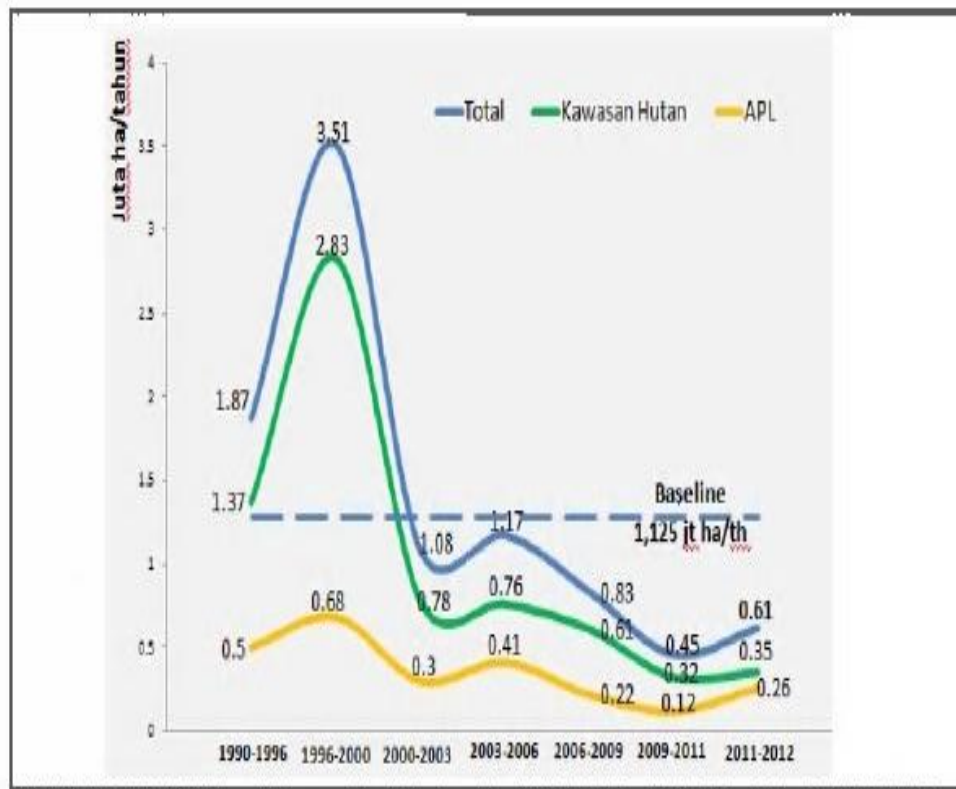
---

<sup>40</sup> Penghitungan deforestasi Indonesia 2009 - 2011

<sup>41</sup> Peraturan Menteri Kehutanan No.44/Menhut-II/2013 tentang Rencana Kerja Kementerian Kehutanan Tahun 2014

<sup>42</sup> SIARAN PERS Nomor: S. 409 /PHM-1/2014 tentang DEFORESTASI INDONESIA PADA TAHUN 2011-2012 HANYA SEBESAR 24 RIBU HEKTARE, Pusat Hubungan Masyarakat, Kementerian Kehutanan.

**Grafik 3.5** Deforestasi Indonesia Periode 1990-2012



**Sumber:** Kementerian Kehutanan 2014. *Potret Kondisi Hutan Indonesia*, Presentasi dari Badan Planologi Kementerian Kehutanan dalam review eksternal buku *Potret Keadaan Hutan Indonesia 2014*.

Selain data resmi dari Kementerian Kehutanan, ada berbagai versi data yang juga menyatakan perkiraan kerusakan dan kehilangan tutupan hutan di Indonesia. Pemetaan hutan yang dilakukan oleh Pemerintah Indonesia dengan bantuan dari World Bank selama periode 1986-1997 menunjukkan bahwa laju kerusakan hutan selama periode tersebut adalah sekitar 1,7 juta hektare per tahun, dan telah terjadi peningkatan yang tajam sampai lebih dari 2 juta hektare per tahun (FWI/GFW, 2001).

Pada tahun 2007 *Food of Agriculture Organization* (FAO) melalui buku laporan *State of The Forests* menyatakan bahwa laju kerusakan hutan di Indonesia telah mencapai 1,87 juta hektare dalam kurun waktu 2000-2005. Keadaan ini menempatkan Indonesia pada peringkat ke-2 dari sepuluh negara dnegan laju kerusakan hutan tertinggi, yaitu sekitar 1,5 juta hektare dalam kurun waktu tahun 2000-2009.<sup>43</sup>

Matt Hansen dari University of Maryland, menyatakan bahwa Indonesia mengalami kehilangan tutupan hutan sebesar 15,8 juta hektare antara tahun 2000 dan 2012, peringkat kelima setelah Rusia, Brasil, Amerika Serikat, dan Kanada dalam hal hilangnya hutan.<sup>44</sup> Pada periode yang sama, Margono et al dalam laporannya yang berjudul *Primary forest cover loss in Indonesia over 2000-2012* menyatakan bahwa rata-rata deforestasi yang terjadi di Indonesia dalam kurun waktu 2000-2012 berkisar ada angka 0,8 juta hektare per tahun.<sup>45</sup>

Dengan adanya berbagai versi angka defrorestasi yang telah diuraikan diatas, ini menyatakan baghwa tingkat deforestasi maish tetpa tinggi, buikan menurun drastic sebagaimana disampaikan oleh Kementerian

---

<sup>43</sup> FWI: Potret Keadaan Hutan Indonesia Periode 2000-2009, 2011

<sup>44</sup> <http://www.mongabay.co.id/2013/11/15/temuan-peta-hutan-google-laju-deforestasi-meningkat-di-indonesia/>

<sup>45</sup> Margono *et al*, 2014. Primary forest cover loss in Indonesia over 2000-2012. <http://www.nature.com/nclimate/journal/v4/n8/full/nclimate2277.html#author-information>

Kehutanan<sup>46</sup> yang beralasan bahwa kementerian yang bersangkutan sejak 2011 telah menerapkan kebijakan moratorium pemberian izin baru.<sup>47</sup>

Analisis FWI berdasarkan hasil penafsiran citra satelit di Indonesia menunjukkan bahwa deforestasi pada periode 2009-2013 diperkirakan masih mencapai angka kurang lebih 4,50 juta hektare atau sekitar 1,13 juta hektare per tahun. Pulau Sumatera dan Pulau Kalimantan adalah pulau-pulau yang mengalami deforestasi paling parah bila dibandingkan dengan pulau-pulau lainnya. Keadaan ini tidak mengherankan bila melihat kecenderungan bentuk-bentuk ekspansi lahan bagi kepentingan pembangunan hutan tanaman industri, perkebunan kelapa sawit dan pemberian lokasi-lokasi baru untuk pertambangan. Provinsi Riau, Kalimantan Tengah, Kalimantan Timur, Kalimantan Barat, dan Papua adalah lima provinsi yang mengalami deforestasi terparah di Indonesia. Di antara kelima provinsi tersebut, Riau menempati urutan pertama deforestasi seluas sekitar 690 ribu hektare, diikuti oleh Kalimantan Tengah 619 ribu hektare, Papua 490 ribu hektare, Kalimantan Timur 448 ribu hektare, dan Kalimantan Barat 426 ribu hektare.

---

<sup>46</sup> Laju deforestasi dan degradasi hutan untuk periode 2009-2011 tinggal 450 ribu ha, sedangkan periode 1998-2002 mencapai angka sekitar 3,5 juta ha (Dokumen Rencana Kerja Kementerian Kehutanan 2014); SIARAN PERS Nomor: S. 409 /PHM-1/2014 tentang DEFORESTASI INDONESIA PADA TAHUN 2011-2012 HANYA SEBESAR 24 RIBU HEKTARE, Pusat Hubungan Masyarakat, Kementerian Kehutanan.

<sup>47</sup> Inpres 10/2011 tentang Penundaan Pemberian Izin Baru dan Penyempurnaan Tata kelola Hutan Alam Primer dan Lahan Gambut. Perpanjangan kebijakan moratorium pemberian izin, melalui Inpres 6/2013

Temuan yang cukup mengherankan adalah tentang deforestasi di Kalimantan Tengah. Di akhir tahun 2010 Kalimantan Tengah terpilih sebagai provinsi percontohan untuk pelaksanaan proyek pengurangan emisi dari Deforestasi dan Degradasi Hutan (*Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation, REDD+*) di Indonesia. Namun dalam periode 2009-2013 Provinsi Kalimantan Tengah justru menempati urutan kedua sebagai provinsi dengan tingkat kehilangan hutan alam yang tertinggi (Lampiran 1). Proyek REDD+ dan Kebijakan Penundaan Pemberian Izin Baru yang mulai diberlakukan sejak pertengahan tahun 2011, rupanya tidak mampu mencegah atau mengurangi degradasi dan deforestasi di Kalimantan Tengah.

Kehilangan hutan atau deforestasi tidak hanya terjadi di Kawasan Hutan Produksi yang Dapat Dikonversi dan Areal Penggunaan Lain (APL). Deforestasi juga terjadi di dalam Kawasan Hutan Negara yang seharusnya dijaga maupun dimanfaatkan secara selektif, seperti Hutan Produksi Terbatas, Hutan Lindung maupun Kawasan Konservasi. Sesuai dengan fungsinya, maka di kawasan hutan-kawasan hutan ini seharusnya tidak ada deforestasi dan harus tetap dipertahankan sebagai kawasan yang tetap berhutan.

Luas deforestasi yang disumbang oleh ketiga kawasan hutan tersebut mencapai angka 1,4 juta hektare dari total luas deforestasi (4,58 juta hektare) selama kurun waktu 2009-2013. Angka ini setara dengan 31 persen dari total kehilangan hutan yang terjadi di seluruh Indonesia. Artinya,

kawasan yang seharusnya dipertahankan fungsinya sebagai hutan dan memiliki tutupan hutan yang baik, ternyata mengalami deforestasi sangat parah.

**Tabel 3.1.2** Perubahan dan Kehilangan Tutupan Alam pada Kawasan dan Areal Penggunaan Lain Tahun 2009-2013

Fungsi Kawasan	Tutupan Hutan	Tutupan Hutan	Deforestasi
	Alam 2009 (Ha)	Alam 2013 (Ha)	2009-2013 (Ha)
Kawasan Konservasi	10.874.597,30	10.649.051,04	225.546,26
Hutan Lindung (HL)	23.385.329,13	22.907.256,21	478.072,92
Hutan Fungsi Khusus (HFK)	91.142,53	89.064,34	2.078,92
Hutan Produksi Terbatas (HPT)	18.137.778,31	17.437.062,65	700.715,65
Hutan Produksi Tetap (HP)	18.379.320,34	17.098.648,96	1.280.671,38
Hutan Produksi Konversi (HPK)	10.475.312,47	9.693.744,91	781.567,57
Areal Penggunaan Lain (APL)	5.731.110,00	4.612.452,71	1.118.657,29
<b>Total</b>	<b>87.074.590,08</b>	<b>82.487.280,82</b>	<b>4.587.309,26</b>

**Sumber :** Forest Watch Indonesia 2014

Berdasarkan fungsi kawasan, kehilangan hutan terbesar terjadi di kawasan hutan produksi yang mencapai angka 1,28 juta hektare. Kemudian pada Areal Penggunaan lain (APL) yaitu sekitar 1,12 juta hektare, dan diikuti oleh Kawasan Hutan Produksi yang Dapat Dikonversi sebesar 781 ribu hektare dalam kurun waktu empat tahun.

Skema perizinan pemanfaatan hasil hutan kayu dari hutan alam (IUPHHK-HA), hutan tanaman (IUPHHK-HT), pinjam pakai kawasan hutan untuk pertambangan, dan pelepasan kawasan hutan untuk perkebunan kelapa sawit, dalam praktiknya telah memberikan peluang terjadinya konversi hutan alam secara sistematis. Penghilangan tutupan hutan dilakukan secara terencana melalui skema-skema perizinan yang dirancang pemerintah, yaitu bagi usaha-usaha berbasis lahan dan berskala besar.

Kinerja izin usaha pemanfaatan hasil hutan kayu (IUPHHK-HA) yang buruk telah memberikan kontribusi signifikan atas terjadinya kerusakan hutan. Kondisi ini diperparah dengan kenyataan bahwa hampir setiap tahun selalu ada beberapa perusahaan IUPHHK-HA yang berhenti beroperasi, sehingga menciptakan situasi ketidakjelasan pengelola kawasan hutan di tingkat tapak. Data 2013 menunjukkan bahwa sebanyak 179 perusahaan IUPHHK-HA dan 139 perusahaan IUPHHK-HT menuju kebangkrutan (APHI, 2013).<sup>48</sup> Apabila ini terjadi akan terdapat sekitar 39 juta hektare hutan produksi yang tidak ada pengelolanya, atau secara *de facto* lahan-lahan tersebut menjadi *open access*.<sup>49</sup> Ditambah dengan kenyataan bahwa sebagian dari hutan produksi yang belum dibebani izin, yang diperkirakan mencapai angka 8 juta hektare (Gambar 4) tidak pernah terawasi secukupnya.

---

<sup>48</sup> Bahan presentasi Asosiasi Pengusahaan Hutan Indonesia (APHI) pada saat pembahasan permasalahan perizinan kehutanan oleh Direktur Jenderal Bina Usaha Kehutanan di Surabaya, Oktober 2013.

<sup>49</sup> Hariadi Kartodihardjo, 2014, *Alih Fungsi dan Kerusakan Hutan Negara: Persoalan Empiris dan Struktural*

Pembangunan Hutan Tanaman Industri atau HTI (IUPHHK-HT) untuk memenuhi pasokan bahan baku bagi kilang bubur kayu dan kertas (*pulp and paper*) juga menjadi faktor yang menyebabkan deforestasi. Luas dan jumlah penerbitan IUPHHKHT mengalami peningkatan cukup signifikan tetapi tidak diikuti oleh peningkatan produktivitas penanaman di areal HTI. Dugaan bahwa para pengusaha IUPHHK-HT hanya mencari kayu dari Izin Pemanfaatan Kayu (IPK) yang diberikan bukannya tidak beralasan.<sup>50</sup> Konversi hutan alam untuk lahan perkebunan kelapa sawit menjadi salah satu faktor penentu tingginya deforestasi di Indonesia.

Indonesia memiliki lahan gambut sekitar 19,3 juta hektare. Pada tahun 2013, terdapat sekitar 9 juta hektare area yang masih tertutup hutan alam. Lahan gambut cenderung berupa hamparan besar yang relatif datar, sehingga rawan terhadap aktivitas pembukaan lahan berskala luas. Pada periode 2009-2013 tercatat sekitar 1,1 juta hektare hutan alam di lahan gambut telah hilang. Angka ini sudah lebih dari seperempat luas total kehilangan hutan alam di seluruh Indonesia. Kehilangan hutan di lahan gambut paling tinggi ditemukan di Provinsi Riau, yaitu mendekati 450 ribu hektare, disusul Kalimantan Barat 185 ribu hektare, Papua 149 ribu hektare dan Kalimantan Tengah 104 ribu hektare.

Lahan gambut sebetulnya langsung mengalami kerusakan ketika hutan di atasnya dibuka, apalagi ditambah dengan pengusahaan yang intensif melalui kanalisasi dan pengeringan. Lahan gambut yang sudah

---

<sup>50</sup> FWI/GFW: Potret Keadaan Hutan Indonesia, 2001



dibebani izin konsesi saat ini mencapai 2,4 juta hektare, termasuk konsesi pertambangan mineral dan batubara sekitar 295 ribu hektare. Bila ditilik dari intensitas pengelolaan, maka hutan tanaman dan perkebunan kelapa sawit memiliki peluang yang sangat besar untuk menyebabkan kerusakan lahan gambut secara masif, baik berupa penghilangan hutan alam maupun akibat kanalisasi dan pengeringan. Luas lahan gambut yang berada di dalam dua jenis konsesi ini berkisar 984 ribu hektare. Sementara HPH, meskipun konsesinya paling luas di lahan gambut, daya rusaknya dianggap lebih rendah karena harus menerapkan system tebang pilih ketika melakukan pemanenan kayu alam. Konsesi pertambangan juga dianggap lebih sedikit menghilangkan hutan, karena hingga tahun 2013 sebagian besar masih pada tahap eksplorasi. Namun, dalam jangka panjang, pertambangan terutama bahan galian (mineral dan batubara), harus tetap mendapat perhatian karena eksploitasi pasti akan dilakukan secara berkesinambungan di dalam wilayah konsesinya.

**Tabel 3.1.3.** Kehilangan Hutan Alam di Lahan Gambut

Provinsi	Lahan Gambut (Ha)	Deforestasi di Lahan Gambut (Ha)	Presentase Deforestasi Lahan Gambut (%)
Sumatera	7.151.888	603.930	-
Jawa	-	-	-
Bali & Nusa Tenggara	-	-	-
Kalimantan	5.961.764	334.187	-
Sulawesi	-	-	-
Maluku	-	-	-
Papua	6.165.366	170.229	-
<b>Jumlah</b>	<b>19.279.017</b>	<b>1.108.345</b>	-

**Sumber:** Forest Watch Indonesia, 2014

Penundaan Pemberian Izin Baru (PPIB) juga dikenal dengan istilah Moratorium Izin (Pemanfaatan). Secara nasional berdasarkan data spasial yang tersedia luas wilayah PPIB adalah sebesar 58,2 juta hektare atau sekitar 32 persen dari luas seluruh daratan Indonesia. Apabila dihipotesiskan pada seluruh area berhutan alam di Indonesia maka baru sekitar 44,3 juta hektare yang terliput oleh kebijakan PPIB ini.

Luas wilayah PPIB dan tutupan hutan alam di masing-masing kelompok pulau besar disajikan dalam Tabel 8 sedangkan rincian untuk masing-masing provinsi disajikan dalam Lampiran 3.

**Tabel 3.1.4.** Kondisi Tutupan Hutan Alam di Dalam dan di Luar Wilayah Penundaan Pemberian Izin Baru Tahun 2013

<b>Pulau</b>	<b>Deforestasi 2009-2013 (Ha)</b>	<b>Wilayah PPIB (Ha)</b>	<b>Tutupan Hutan Alam Nasional 2013 (Ha)</b>	<b>Tutupan Hutan Alam di Dalam Wilayah PPIB (Ha)</b>	<b>Tutupan Hutan Alam di Luar Wilayah PPIB (Ha)</b>
Sumatera	408.194	12.847.736	11.344.123	7.789.854	3.554.269
Jawa	113.824	1.181.565	674.677	471.965	202.713
Bali-Nusa Tenggara	89.923	1.815.948	1.188.228	743.667	444.560
Kalimantan	195.607	14.377.369	26.604.396	11.058.308	15.546.088
Sulawesi	45.446	6.983.826	8.927.920	5.681.204	3.246.716
Maluku	33.111	2.094.551	4.334.855	1.648.998	2.658.857
Papua	227.826	18.855.331	29.413.083	16.900.696	12.512.387
<b>Jumlah</b>	<b>1.113.931</b>	<b>58.156.326</b>	<b>82.487.281</b>	<b>44.294.691</b>	<b>38.192.590</b>

**Sumber:** Forest Watch Indonesia, 2014

Dari segi luas cakupan wilayah PPIB, Pulau Papua, Kalimantan dan Sumatera adalah yang paling luas, namun bila ditelisik dari persentase wilayah PPIB terhadap daratan yang terliput oleh kebijakan ini, sebenarnya luas wilayah PPIB di Pulau Kalimantan dan Sumatera tidak sampai 30 persen dari luas daratannya. Porsi wilayah PPIB terbesar berada di Pulau Papua dan Sulawesi.

Persentase luas wilayah PPIB terhadap daratan digunakan untuk melihat seberapa besar hutan alam dan lahan gambut terlindungi di dalam Kawasan Konservasi, Kawasan Hutan Lindung, Lahan Gambut dan Hutan-hutan Primer melalui kebijakan PPIB ini. Dalam skala provinsi, lima

provinsi yang memiliki porsi terbesar secara berurutan adalah: Papua, Papua Barat, Aceh, Sulawesi Barat, dan Sulawesi Tenggara.

Penetapan PPIB melalui sebuah Instruksi Presiden terjadi pada pertengahan periode penghitungan perubahan tutupan hutan alam, yaitu antara tahun 2009 hingga 2013. Dalam periode tersebut terjadi kehilangan hutan alam sekitar 1,1 juta hektare di alam wilayah PPIB. Namun, dari total deforestasi sebesar 1,1 juta hektare tersebut, FWI tidak melakukan pemilahan jumlah kehilangan hutan alam yang terjadi sebelum penetapan PPIB, dan kehilangan hutan alam setelah PPIB diterapkan pada tahun 2011.

Bila merujuk pada Inpres Nomor 10 tahun 2011 tentang PPIB, meskipun dilakukan penundaan pemberian izin baru, sebetulnya peluang kehilangan hutan tetap terbuka di dalam wilayah PPIB. Hal ini karena terdapat pengecualian apabila lahan yang dibutuhkan untuk proyek vital pembangunan, yaitu: panas bumi, minyak dan gas alam, listrik, lahan padi dan tebu. Selain sebagai perlindungan wilayah berhutan alam, PPIB juga dimaksudkan untuk melindungi lahan gambut. Saat ini tercatat sekitar 9,5 juta hektare lahan gambut berada di dalam wilayah PPIB, dan hampir 5,8 juta hektare diantaranya masih berupa hutan alam. Sementara di luar wilayah PPIB, masih terdapat lahan gambut seluas 9,8 juta hektare, dan sekitar 3,3 juta hektare diantaranya masih berupa lahan gambut berhutan alami.

## **B. Perkembangan Kasus Kebakaran Hutan di Indonesia**

Sudah banyak penelitian dan kasus-kasus yang mengungkapkan bahwa Indonesia saat ini sedang menghadapi persoalan besar terkait pengelolaan hutan yang tidak berkelanjutan, yang berdampak pada kehilangan hutan atau deforestasi. Hal tersebut salah satunya dikarenakan buruknya tata kelola hutan yang terjadi secara linear di semua level pemerintahan. Terlebih, adanya pemekaran wilayah menjadi daerah otonomi baru menjadikan persoalan di level pemerintah daerah semakin kompleks.<sup>51</sup>

Kebakaran hutan yang terjadi akibat ulah manusia maupun faktor alam atau perubahan iklim. Penyebab kebakaran hutan yang terbanyak karena tindakan dan kelalaian manusia. Ada yang menyebutkan hampir 90% kebakaran hutan disebabkan oleh manusia sedangkan 10% yang disebabkan oleh alam. Pengertian dan definisi lain yang diberikan untuk kebakaran hutan adalah suatu keadaan dimana hutan dilanda api sehingga berakibat timbulnya kerugian ekosistem dan terancamnya kelestarian lingkungan. Upaya pencegahan kebakaran hutan merupakan suatu usaha perlindungan hutan agar kebakaran hutan yang berdampak negatif tidak meluas. Menurut kamus Kehutanan Departemen Kehutanan Republik Indonesia, kebakaran hutan (*Wild Fire Free Burning*) didefinisikan sebagai;

---

<sup>51</sup> *Indonesian Climate Change Sectoral Roadmap (ICCSR) Summary Report Forestry Sector*, (BAPPENAS, 2010); ICEL dan SEKNAS FITRA: Indeks Kelola Hutan dan Lahan Daerah, Kinerja Pemerintah Daerah dalam Pengelolaan Hutan dan Lahan di Indonesia

a) Kebakaran yang tidak disebabkan oleh unsure kesengajaan yang mengakibatkan kerugian. Kebakaran terjadi karena faktor-faktor:

- Alam (musim kemarau yang terlalu lama)
- Manusia (misalnya karena kelalaian manusia membuat api di tengah-tengah hutan di musim kemarau atau di hutan-hutan yang mudah terbakar)

b) Bentuk kerusakan hutan yang disebabkan oleh api dalam area hutan negara.

Isitilah kebakaran hutan di dalam Ensiklopedia Kehutanan Indonesia disebut juga api hutan. Selanjutnya bahwa kebakaran hutan atau api hutan adalah api liar yang terjadi di dalam hutan, yang membakar sebaian atau seluruh komponen hutan. Ada 3 macam kebakaran hutan, jenis-jenis kebakaran hutan tersebut dapat dijelaskan sebagai berikut:

a) **Kebakaran Permukaan** yaitu kebakaran yang terjadi pada lantai hutan dan membakar seresah, kayu-kayu kering dan tanaman bawah. Sifat api permukaan cepat merambat, tipe api besar dan panas, namun cepat padam. Pada dasarnya semua tipe kebakaran berasal dari api permukaan.

b) **Kebakaran Tajuk** yaitu kegiatan membakar seluruh tajuk tanaman pokok terutama pada jenis-jenis hutan yang daunnya mudah terbakar. Apabila tajuk hutan cukup rapat, maka api yang terjadi akan dengan cepat merambat dari tajuk satu ke tajuk

yang lainnya. Hal ini tidak terjadi apabila tajuk-tajuk pohon penyusun tidak saling bersentuhan.

- c) **Api Tanah** adalah api yang membakar lapisan organik yang berada dibawah lantai hutan. Oleh karena sedikitnya udara dan bahan organik ini, kebakaran yang terjadi tidak ditandai dengan adanya nyala api. Penyebaran api juga sangat lambat, namun api bertahan dalam waktu lama pada suatu tempat.

Pada tahun 2010, Badan Perencanaan Nasional (BAPPENAS) melakukan konsultasi regional dan analisis terhadap permasalahan mendasar kehutanan Indonesia. Hasil analisis tersebut menunjukkan bahwa tata kelola yang buruk, penataan ruang yang tidak sinkron antara pusat dan daerah, ketidakjelasan hak tenurial, serta lemahnya kapasitas dalam manajemen hutan (termasuk penegakan hukum) menjadi permasalahan mendasar dari pengelolaan hutan di Indonesia.<sup>52</sup> Banyaknya permasalahan tersebut cepat atau lambat akan menyebabkan kehancuran sumberdaya hutan yang tersisa.

Selain itu, literatur lain menyebutkan bahwa penyebab langsung dari kerusakan hutan dan deforestasi di Indonesia adalah: (1) konversi hutan alam menjadi tanaman tahunan, (2) konversi hutan alam menjadi lahan pertanian dan perkebunan, (3) eksplorasi dan eksploitasi industri ekstraktif pada kawasan hutan (mineral, batubara, migas, geothermal), (4)

---

<sup>52</sup> *Indonesian Climate Change Sectoral Roadmap (ICCSR) Summary Report Forestry Sector*, hal 2 (BAPPENAS, 2010)

pembakaran hutan dan lahan, dan (5) konversi untuk transmigrasi dan infrastruktur lainnya.<sup>53</sup> Kementerian Kehutanan sendiri juga mengatakan bahwa kelemahan tata kelola hutan adalah faktor yang menyebabkan tutupan hutan di Indonesia terus berkurang.<sup>54</sup> Semua penyebab tersebut memiliki hubungan yang kompleks dan saling berkelindan dengan deforestasi.

Kejadian kebakaran hutan dan lahan terjadi semakin intensif dan meningkatkan kerusakan hutan dan lahan. Setelah bencana El Nino (ENSO) tahun 1997/1998 yang menghancurkan lahan gambut dan hutan seluas 25 juta hektare di seluruh dunia, masalah kebakaran hutan menjadi perhatian internasional. Kebakaran hutan semula dianggap sebagai kejadian dan siklus alami, tetapi kemudian dipertimbangkan adanya kemungkinan bahwa kebakaran lahan dan hutan dipicu oleh faktor kesengajaan, seperti misalnya untuk berburu dan pembukaan lahan atau bisa disebut terjadi pembakaran hutan. Tingkat kebakaran hutan di Indonesia yang tinggi sebagian besar disebabkan oleh kegiatan pembakaran yang disengaja oleh manusia dan sebagian kecil disebabkan oleh kondisi alam.

Luas hutan yang terbakar sampai bulan Oktober 1997 mencapai 131.923 hektare yang terdiri dari hutan lindung (10.561 hektare), hutan produksi (94.443 hektare), suaka alam (7.721 hektare), hutan wisata (1.774 hektare) taman nasional (12.913 hektare), taman hutan raya (485 hektare),

---

<sup>53</sup> FWI/GFW: Potret Keadaan Hutan Indonesia, 2001

<sup>54</sup> Departemen Kehutanan: Statistik Kehutanan, 2004



dan hutan penelitian (34 hektare). Kejadian ini sebagian besar adalah di hutan gambut di Provinsi Jambi, Riau, dan Sumatera Selatan.<sup>55</sup> Kebakaran ini terutama akibat pembukaan lahan untuk dijadikan perkebunan kelapa sawit dan hutan tanaman. Di Sumatera Selatan, kebakaran yang terjadi di lahan basah juga disebabkan oleh kegiatan-kegiatan mata pencaharian masyarakat, seperti persawahan, penangkapan ikan, dan pembalakan.

Di Kalimantan, kebakaran hutan terjadi di Kalimantan Tengah dimana tercatat bahwa pada tahun 1997,<sup>56</sup> 2001,<sup>57</sup> dan 2002 terjadi kebakaran hutan gambut berulang di lokasi yang sama, yaitu di kawasan Proyek Sawah Sejuta Hektare. Pada tahun 1997, di Kalimantan Barat terjadi pembakaran hutan secara ekstensif yang kemungkinan disebabkan pembukaan lahan perkebunan kelapa sawit dan HTI dan juga karena kegiatan mata pencaharian penduduk di Kawasan Danau Sentarum.

Kebakaran hutan juga terjadi di kawasan Danau Mahakam bagian tengah pada periode Januari hingga April 1998, diduga berkaitan dengan kegiatan mata pencaharian penduduk. Hasil studi FWI 2003 juga menunjukkan bahwa pembukaan lahan dengan cara membakar hutan tidak terbatas pada Kalimantan dan Sumatera saja. Kebakaran dilaporkan terjadi di 23 dari 27 provinsi di Indonesia pada tahun 1997-1998. Sejumlah besar kebakaran hutan yang terjadi di kedua pulau utama tersebut disebabkan oleh

---

<sup>55</sup> Tacconi, Luca. 2003. Kebakaran Hutan di Indonesia: Penyebab, Biaya, dan Implikasi Kebijakan. Bogor: CIFOR Occasional Paper No.38(i)

<sup>56</sup> Barber 2000 dan Siegert 2001 dalam Tacconi 2003

<sup>57</sup> Anderson 2001 dalam Tacconi 2003

perusahaan perkebunan dan berbagai proyek pemerintah, berakibat lenyapnya puluhan ribu hektare hutan pada satu kesempatan saja.

Baru-baru ini kebakaran hutan di Riau memberikan dampak yang cukup besar hingga lintas negara. Kebakaran yang terjadi tersebut 99 persen dilakukan dengan sengaja untuk membuka lahan perkebunan kelapa sawit.<sup>58</sup> Kebakaran hutan yang terjadi mengindikasikan keterlibatan sejumlah kegiatan komersial.

Meskipun pemerintah telah mengeluarkan aturan terkait pembukaan lahan dengan tanpa membakar lahan dan hutan, kejadian kebakaran hutan akibat ulah manusia masih sering terjadi. Pada Juli 2013, melalui pantauan citra satelit, tercatat sebanyak 1.210 titik api dimana 1.180 titik api atau 98 persen diantaranya berada di Riau, Sumatera. Kejadian ini kemungkinan akan terus terjadi bila penegakan hukum terhadap para pelaku pembakaran masih lemah, penetapan ganti kerugian lingkungan kerap tidak jelas dasar perhitungannya dan tidak didukung dengan dokumen perhitungan.<sup>59</sup> Hasil penelitian pada tahun 2011, menunjukkan bahwa upaya penegakan hukum oleh pemerintah khususnya tentang kebakaran lahan dan hutan masih sangat lemah. Belum pernah ada orang yang ditangkap atau dinasehati akibat pelanggaran pembakaran.

Papua dan Kalimantan yang memiliki luas tutupan hutan paling besar sangat rentan terhadap kegiatan pembakaran lahan untuk pembukaan

---

<sup>58</sup> <http://www.jpnn.com/read/2014/07/23/247980/BNPB:-99-Kebakaran-Hutan-di-Riau-Disengaja-> di Akses 17 April 2016

<sup>59</sup> <http://nasional.sindonews.com/read/754966/18/berhenti-membakar-hutan> diakses 17 April 2016

perkebunan baru. Kebakaran hutan akibat pembukaan lahan yang dapat terjadi di Papua dan Kalimantan diperkirakan akan terus berlanjut seiring dengan berlangsungnya pembukaan perkebunan baru.

Kebakaran hutan dan lahan di Indonesia telah menimbulkan bencana asap, merugikan secara fisik dan psikis. Pada tahun 2015, diperkirakan merupakan bencana asap paling parah yang pernah dialami Indonesia. Dan tidak perlu mencari siapa yang bisa dipersalahkan dalam kasus kebakaran hutan dan lahan, karena Negara, Kementerian dan Gubernur sendiri yang telah memberi izin dilakukannya pembakaran untuk pembukaan lahan.

Pembukaan lahan dengan cara membakar hutan diperbolehkan oleh negara yang dikukuhkan melalui Undang-undang Nomor 32 Tahun 2009 yang ditandatangani oleh Presiden Susilo Bambang Yudhoyono pada tanggal 3 Oktober 2009, tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup. Pada pasal 69 ayat (1) *huruf h* menyebutkan bahwa melakukan pembukaan lahan dengan cara membakara adalah perbuatan yang dilarang, namun sepanjang masyarakat setempat (masyarakat local) melakukan pembakaran tidak lebih dari dua hektar, pada saat pembakaran dibuat sekat bakar untuk menghalangi merembentnya api. Makanya pembukaan lahan tersebut dibenarkan dan dilindungi oleh undang-undang. Lain halnya jika dalam proses pembukaan lahan tersebut terjadi rembetan api yang menyebabkan luasan pembakaran menjadi lebih dari dua hektar, maka pelaku pembakaran dapat dikenakan hukuman sesuai dengan pasal 108 berupa kurungan badan

minimal 3 (tiga) tahun dan paling lama 10 (sepuluh) tahun dan denda paling sedikit Rp. 3 milyar dan paling banyak Rp. 10 milyar.

Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan melalui *Peraturan Menteri Negara Lingkungan Hidup Nomor 10 tahun 2010*, tentang mekanisme pencegahan pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup yang berkaitan dengan kebakaran dan/atau lahan, pada pasal 4 ayat (1) berisi “*Masyarakat hokum adat yang melakukan pembakaran lahan dengan luas lahan maksimum 2 (dua) hektare per kepala keluarga untuk ditanaminjenis varietas local wajib memberitahukan kepala desa.*” Walaupun pembakaran tersebut harus diberitahukan kepada kepala desa dan selanjutnya kepala desa akan memberitahukan kepada instansi yang menyelenggarakan urusan pemerintah di bidang perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup kabupaten/kota (ayat 2) dan tidak dibenarkan melakukan pada saat curah hujan dibawah normal, kemarau panjang, dan iklim kering (ayat 3), sulit untuk menjamin bahwa ketentuan pada ayat 2 dan 3 dijalankan sebagaimana mestinya, karena sulitnya melakukan pengawasan dilapangan. Jika undang-undang sudah mengizinkan membuka lahan dengan cara membakar, maka peraturan yang ada dibawahnya hanya sebagai detail dari yang dimaksud dalam undang-undang.

Di tahun 2015 kebakarn hutan da lahan sudah berlarut-larut dan menimbulkan dampak bagi lingkungan dan ekonomi nasional. Kebakaran hutan seolah menjadi kasus rutin yang terjadi setiap tahun dengan waktu dan tempat yang yang relatif sama.

**Tabel 2.2.1** Rekapitulasi Luas Kebakaran Hutan di Indonesia

NO.	PROVINSI	2010	2011	2012	2013	2014	2016
1	Riau	26.000	74.500	1.060.000	1.077.500	6.301.100	2.025.420
2	Jambi	2.500	89.000	11.250	199.100	3.470.605	92.500
3	Sumsel		84.500		484.150	8.504.860	101.570
4	Kalbar			577.400	22.700	3.556.100	900.200
5	Kalteng		22.000	55.150	3.100	4.022.852	655.780

*Sumber: sipongi.menlhk.go.id*

Dari table 2.2.1 diatas dapat dilihat bahwa dari tahun 2010 ke tahun 2014 rekapitulasi luas kebakaran hutan semakin bertambah, namun di tahun 2015 luas kebakaran hutan bernagur berkurang. Rekapitulasi terparah terjadi di Sumsel kemudian disusul oleh Riau pada tahun 2014. Itu artinya pemerintah memli pekerjaan rumah yang masih sangat banyak terkait kebakaran hutan yang harus segera dibenahi agar tidak menjadi masalah yang terus menerus berlanjut.

### **C. Kebijakan Mengenai penanganan Kebakaran Hutan di Indonesia**

Berbagai program kehutanan dalam satu dekade terakhir, seperti sertifikasi ekolabel dan kemudian disusul dengan sertifikasi kayu legal atau dikenal dengan SVLK (sistem verifikasi legalitas kayu), pemberantasan *illegal logging* melalui Inpres No 4/2005 dan UU No 18/2013 tentang pencegahan dan pemberantasan perusakan hutan, maupun program-program yang terkait dengan REDD+ dan Inpres moratorium izin baru, belum dapat menjawab persoalan alih fungsi dan kerusakan hutan di Indonesia. Secara umum dikarenakan program-program tersebut tidak secara kuat menyentuh masalah-masalah pokok di sektor kehutanan, yaitu

menjawab persoalan lemahnya tata kelola di sektor kehutanan yaitu: ketidakpastian kawasan hutan dan konflik tenurial, biaya transaksi yang tinggi, ketidakhadiran kelembagaan pengelola hutan, serta ketidakadilan pengalokasian sumberdaya hutan dan kebijakan yang tidak efisien. Analisis peraturan perizinan kehutanan berdasarkan pendekatan *corruption impact assesment* (CIA) juga menunjukkan peraturan-peraturan itu rentan menimbulkan peras/suap dan korupsi (KPK, 2013).<sup>60</sup>

Upaya untuk menyelamatkan hutan Indonesia tentunya tidak dapat dilepaskan dari penyelesaian tunggakan masalah di masa sebelumnya, baik dari sisi persoalan nyata di tingkat tapak, persoalan kebijakan, maupun persoalan kapasitas penyelenggara kehutanan. Identifikasi masalah kehutanan secara tepat dan fundamental dengan menggunakan informasi yang akurat, akan menentukan capaian perbaikan kinerja kehutanan. Penyelesaian permasalahan kehutanan tersebut bukan hanya menentukan apa masalahnya, tetapi juga memerlukan strategi bagaimana solusi masalah-masalah tersebut dapat dijalankan. Selanjutnya, agar strategi tersebut dapat dilakukan optimal maka prasyarat kelembagaan dan kepemimpinan (*leadership*) kehutanan menjadi sebuah keharusan. Kepemimpinan seorang presiden sangat berpengaruh dalam proses pembuatan kebijakan. Ir. H. Joko Widodo mengeluarkan instruksi presiden Nomor 11 Tahun 2015 tentang

---

<sup>60</sup> Komisi Pemberantasan Korupsi, 2013: Kajian ini dilakukan oleh KPK bidang penelitian dan pengembangan dengan coordinator pelaksanaanya Hariadi Kartodihardjo dan Grahat Nagara. Kajian ini dikaitkan dengan pelaksanaan perbaikan sistem pemerintahan melalui Nota Kesepahaman Bersama/NKB 12 Kementerian/Lembaga

Peningkatan Pengendalian Kebakaran Hutan dan Lahan, dalam rangka peningkatan pengendalian kebakaran hutan dan lahan di seluruh wilayah Republik Indonesia. (Lampiran 4)

Secara teoritis sedikitnya ada tiga, fungsi utama yang harusnya dijalankan oleh pemerintah tanpa memandang tingkatannya, yaitu fungsi pelayanan masyarakat (*public service function*), fungsi pembangunan (*development function*), dan fungsi perlindungan (*protection function*). Kaitannya dengan bencana kebakaran hutan pemerintah bertanggung jawab untuk memberikan perlindungan dan memberikan rasa aman kepada masyarakat dari dampak paparan kabut asap kebakaran hutan .

Dalam penanganan dan pengendalian kebakaran hutan dan lahan, pemerintah sudah mempunyai perangkat regulasi, antara lain:

- a. Undang-undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang kehutanan
- b. Undang-undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang  
Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup
- c. Peraturan Pemerintah No. 45 Tahun 2004 tentang  
Perlindungan Hutan
- d. Undang-undang Nomor 18 Tahun 2013 tentang Pencegahan  
dan Pembertantasan Perusakan Hutan.

Pengelolaan atas kebakaran hutan dan lahan meliputi upaya pencegahan dan pengendalian. Kedua upaya itu harus dilakukan secara sistematis, serba-cakup (*comprehensive*), dan terpadu dengan melibatkan semua pihak yang berkepentingan (*stakeholder*). Tindakan pencegahan

merupakan komponen terpenting dari seluruh sistem penanggulangan bencana termasuk kebakaran. Bila pencegahan dilaksanakan dengan baik, seluruh bencana kebakaran dapat diminimalkan atau menghilangkan sumber api di lapangan. Upaya ini pada dasarnya harus dimulai sejak awal proses pembangunan sebuah wilayah, yaitu sejak penetapan fungsi wilayah, perencanaan tata guna hutan/lahan, pemberian izin bagi kegiatan hingga pemantauan dan evaluasi.

Beberapa upaya pencegahan yang dapat dilakukan untuk mencegah timbulnya api diantaranya;

1. Penatagunaan lahan sesuai dengan peruntukan dan fungsinyamasing-masing dengan mempertimbangkan kelayakannya secara ekologis disamping secara ekonomis.
2. Pengembangan sistem budidaya pertanian dan perkebunan serta sistem produksi kayu yang tidak rentan terhadap kebakaran, seperti pembukaan dan persiapan lahan tanpa bakar (*zeroburning-based land cleaning*), atau dengan pembakaran yang terkendali (*controlled burning-based land cleaning*).
3. Pengembangan sistem kepemilikan lahan secara jelas dan tepat sasaran. Kegiatan ini dimaksudkan untuk menghindari pengelolaan lahan yang tidak tepat sesuai dengan peruntukan dan fungsinya.
4. Pencegahan perubahan ekologi secara besar-besaran diantaranya dengan membuat dan mengembangkan pedoman pemanfaatan hutan



dan lahan gambut secara bijaksana (*wise use of peatland*), dan memulihkan hutan dan lahan gambut yang telah rusak.

5. Pengembangan program penyadaran masyarakat terutama yang terkait dengan tindakan pencegahan dan pengendalian kebakaran. Program ini diharapkan dapat mendorong dikembangkan strategi pencegahan dan pengendalian kebakaran berbasis masyarakat (*community-based fire management*).
6. Pengembangan sistem penegakan hukum. Hal ini mencakup penyelidikan terhadap penyebab kebakaran serta mengajukan pihak-pihak yang diduga menyebabkan kebakaran ke pengadilan.
7. Pengembangan sistem informasi kebakaranyang berorientasi kepada penyelesaian masalah. Hal ini mencakup pengembangan sistem pemeringkatan bahaya kebakaran (Fire Danger Rating System) dengan memadukan dua iklim (curah hujan dan kelembaban udara), data hidrologis (kedalaman muka air tanah dan kadar legas tanah), dan data bahan yang dapat memicu timbulnya api. Kegiatan ini akan memberikan gambaran secara kartografi terhadap kerawanan kebakaran.

Apabila kebakaran terjadi, upaya yang dapat dilakukan adalah pengendalian terhadap kebakaran hutan dan lahan. Kegiatan pengendalian kebakaran meliputi kegiatan mitigasi, kesiagaan, pemadaman api dan penanganan pasca kebakaran.

1. Mitigasi

Kegiatan mitigasi bertujuan untuk mengurangi dampak kebakaran seperti pada kesehatan dan sektor transportasi yang disebabkan oleh asap. Beberapa kegiatan mitigasi yang dapat dilakukan antara lain: (1) menyediakan peralatan kesehatan terutama di daerah rawan kebakaran. (2) menyediakan dan mengaktifkan semua alat pengukur debu di daerah rawan kebakaran. (3) memperingatkan pihak-pihak yang terkait tentang bahaya kebakaran dan asap. (4) menegmbangkan waduk-waduk air di daerah rawan kebakaran , dan (5) membuat parit-parit api untuk mencegah meluasnya kebakaran serta dampaknya.

## 2. Kesiagaan

Kesiagaan dalam pengendalian kebakaran bertujuan agar perangkat penanggulangan kebakaran dan dampaknya berada dalam keadaan siap digerakkan. Hal yang paling penting dalam tahap ini adalah membangun partisipasi masyarakat dikawasan rawan kebakaran, dan ketaatan para pengusaha terhadap ketentuan penanggulangan kebakaran.

## 3. Pemadaman Api

Pada tahap ini usaha lokal untuk memadamkan api menjadi sangat penting karena upaya ditingkat lebih tinggi memerlukan persiapan lebih lama sehingga dikhawatirkan api sudah menyebar lebih luas. Pemadaman api dikawasan bergambut jauh lebih sulit daripada dikawasan yang tidak bergambut

## 4. Penanganan Pasca Kebakaran

Setelah kebakaran dipadamkan, upaya pasca kebakaran yang dapat dilakukan antara lain :

- Identifikasi areal bekas terbakar : penyebab kebakaran, luas kebakaran, tipe vegetasi yang terbakar, pengaruh terhadap lingkungan dan ekosistem dan informasi untuk mendukung proses penegakan hukum.
- Monitoring dan pemeriksaan lokasi terbakar
- Penegakan hukum (Dirjen Gakkum KLHK, Polri dan Kejaksaan)

Semua upaya dalam pencegahan dan penanganan hutan dan lahan tentunya membutuhkan biaya yang dibebankan pada anggaran negara. Seharusnya pemerintah mengalokasikan anggaran yang cukup untuk kegiatan dan upaya pencegahan dan penanganan kebakaran hutan dan lahan ini. Selain itu harus penegakan hukum juga harus dilakukan dengan tegas, supaya peristiwa kebakaran hutan tidak terulang di tahun berikutnya.

Direktorat Pengendalian Kebakaran Hutan merupakan salah satu direktorat yang berada di bawah Direktorat Jenderal Perlindungan Hutan dan Konservasi Alam (Ditjen PHKA). Berdasarkan Peraturan Menteri Kehutanan Nomor : P.40/Menhut-II/2010 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Kehutanan, Direktorat Pengendalian Kebakaran Hutan mempunyai tugas melaksanakan perumusan kebijakan, pelaksanaan

kebijakan, bimbingan teknis, dan evaluasi pelaksanaan bimbingan teknis di bidang pengendalian kebakaran hutan.

Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 278, Direktorat Pengendalian Kebakaran Hutan menyelenggarakan fungsi:

- penyiapan perumusan kebijakan di bidang monitoring hotspot, pencegahan, pemadaman dan penanganan dampak pasca kebakaran, serta tenaga dan sarana prasarana di bidang pengendalian kebakaran hutan;
- penyiapan pelaksanaan kebijakan di bidang monitoring hotspot, pencegahan, pemadaman dan penanganan dampak pasca kebakaran, serta tenaga dan sarana prasarana di bidang pengendalian kebakaran hutan;
- penyiapan penyusunan norma, standar, prosedur, dan kriteria di bidang monitoring hotspot, pencegahan, pemadaman dan penanganan dampak pasca kebakaran, serta tenaga dan sarana prasarana di bidang pengendalian kebakaran hutan;
- penyiapan pemberian bimbingan teknis dan evaluasi pelaksanaan bimbingan teknis di bidang monitoring hotspot, pencegahan, pemadaman dan penanganan dampak pasca kebakaran, serta tenaga dan sarana prasarana di bidang pengendalian kebakaran hutan;
- pelaksanaan urusan tata usaha dan rumah tangga Direktorat



## **BAB V**

### **PENUTUP**

#### **A. Kesimpulan**

1. Berdasarkan analisis penanggulangan kebakaran hutan di Indonesia dalam perpektif *Human Security*, Indonesia sebagai negara yang memiliki tanggung jawab untuk menjamin dan mengupayakan kesejahteraan masyarakatnya. Dengan tujuan itu di rumuskan dan diberlakukannya beberapa kebijakan dalam bentuk Undang-undang dan upaya pencegahan dan penaggulangan kebakaran hutan. Tetapi dalam penerapannya belum maksimal karena pihak yang terkait dan bertanggung jawab belum berkoordinasi dengan baik yang berdampak pada masih terjadi kasus kebakaran hutan di beberapa wilayah di Indonesia bahkan terus berulang tiap tahunnya. Kebijakan yang diimplementasikan jika ditinjau dengan konsep human security pemerintah sudah mengupayakan penanggulangan kebakaran hutan tetapi tetap saja kebakaran hutan menjadi masalah yang sulit untuk diselesaikan jika semua pihak yang terkait tidak berkoorinasi dengan baik. Dalam penanggulangan kebakaran hutan di Indonesia begitu banyak tantangan yang di hadapi oleh pemerintah dan instansi terkait, salah satunya kurang kesadaran dari lapisan masyarakat akan bahaya kebakaran hutan. Serta dalam perumusan kebijakan sampai pengimplementasiannya pemerintah dan instansi terkait harus lebih

menunjukkan hasil nyata dari kebijakan yang sudah dirumuskan dan diterapkan. Sebab, Jika kebakaran belum bisa diselesaikan maka akan memicu terjadinya konflik regional bahkan konflik global. Pada akhirnya bisa dilihat bahwa penanggulangan kebakaran hutan yang dilakukan Indonesia belum sesuai dengan perspektif human security sebab kebakaran hutan masih saja terjadi dan negara belum bisa menjamin dan mengupayakan kesejahteraan masyarakatnya.

## **B. Saran**

Penulis menyarankan agar identifikasi masalah kehutanan secara tepat dan fundamental dengan menggunakan informasi yang akurat, akan menentukan capaian perbaikan kinerja kehutanan. Penyelesaian permasalahan kehutanan tersebut bukan hanya menentukan apa masalahnya, tetapi juga memerlukan strategi bagaimana solusi masalah-masalah tersebut dapat dijalankan. Dengan kata lain kebijakan yang dirumuskan harus sesuai dan mampu menjawab permasalahan seputar kebakaran hutan di Indonesia. Masalah kebakaran hutan telah menjadi masalah klasik yang sampai saat ini penyelesaiannya masih berlarut-larut. Padahal Indonesia telah banyak mengupayakan dan memberlakukan peraturan dalam rangka penanggulangan kebakaran hutan di Indonesia.

Selain perumusan kebijakan, tentu saja diharapkan agar penerapan kebijakan terkait penanggulangan kebakaran hutan di Indonesia dimaksimalkan. Individu/manusia yang merasa terancam haknya untuk mendapatkan udara bersih terbebas dari asap akibat kebakaran hutan, juga

hak untuk bisa memanfaatkan sebaik mungkin lingkungan dalam hal ini pemanfaatan hutan demi keberlangsungan hidup masyarakat lokal. Selain hak masyarakat juga memiliki kewajiban berperan dalam penanggulangan kebakaran hutan. Serta diharapkan seluruh pihak yang terkait, baik itu pemerintah maupun masyarakat berkontribusi dan berkoordinasi lebih aktif dalam upaya penanggulangan kebakaran di Indonesia agar bisa segera terselesaikan dan tidak memicu konflik global. Pemerintah dalam upaya pencegahan terjadinya bencana yang sama dikemudian hari, hendaknya melakukan langkah-langkah pencegahan secara terpadu dengan melibatkan berbagai elemen yang ada dimasyarakat.